BUNGA RAMPAI POLITIK DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN

Ahmad Nashih Luthfi (ed.)



PUSLITBANG ATR/BPN PRESS
2021

BUNGA RAMPAI POLITIK DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN

Ahmad Nashih Luthfi



PUSLITBANG ATR/BPN PRESS
2021



Puslitbang ATR/BPN Press didirikan berdasarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 279/SK-100.LB.03/IV/2020 tanggal 9 April 2020. Bertujuan untuk memfasilitasi dan melayani penerbitan naskah-naskah karya peneliti dan staf di seluruh unit kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan nasional.

BUNGA RAMPAI POLITIK DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN

Bogor: Puslitbang ATR/BPN Press, Desember 2021

Anggota IKAPI
Cetakan pertama, Desember 2021
ISBN 978-623-97098-9-1

Penulis :
Ahmad Nashih Luthfi

Diterbitkan oleh:

Puslitbang ATR/BPN Press

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
Jl. Akses Tol Cimanggis, Cikeas Udik, Gunung Putri, Kab. Bogor 16966

KATA SAMBUTAN

Politik Hukum dan Kebijakan Pertanahan

Supardy Marbun

Kepala Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria,
Tata Ruang dan Pertanahan
Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Ketika saya diminta oleh Saudara Ahmad Nashih Lutfi melalui Saudari Wina Dwi Febrina, Kepala Subbidang Manajemen Pengetahuan untuk memberikan kata sambutan dalam bukunya, saya berfikir hal apa yang paling relevan untuk disampaikan sebagai materi sambutan dari tulisan tersebut. Buku yang diberi dengan judul "*Bunga Rampai Politik dan Kebijakan Pertanahan*", merupakan kumpulan tulisan yang telah diterbitkan di berbagai jurnal sejak tahun 2012 hingga tahun 2021. Penulis berpendapat bahwa arah dari politik dan kebijakan pertanahan Indonesia, tidak hanya dipengaruhi oleh konteks nasional atau lokal tapi juga global. Keputusan untuk menjadikan atau tidak menjadikan bidang tanah dan ruang di satu lokal atau daerah untuk kepentingan tertentu didorong atau dikendalikan kepentingan global. Saya menyambut baik buku ini, karena memang ditulis dari pemikiran seorang peneliti maupun seorang pengajar (akademisi) di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.

Berkenaan dengan judul tersebut, saya ingin berselancar menyusuri kata '*politik*' dan kata *'kebijakan'* yang dicantumkan dalam buku tersebut. Politik pertanahan dan kebijakan pertanahan akan saya telusuri secara akademik dan praktis dengan mendayung beberapa teori politik hukum yang saya ketahui. Mungkin akan terdapat titik temu antara pemahaman saya dengan penulis, apakah memang politik dan kebijakan pertanahan yang dimaksudkan, sinkronis dan simetris dengan politik hukum dan kebijakan pertanahan yang saya tuliskan dalam sambutan ini. Mungkin juga akan terjadi perbedaan, karena memang terminologi berfikir mengenai politik dan kebijakan di antara kami juga tidak sama. Namun demikian, sebagai seorang yang belajar dan mengerti tentang politik hukum pertanahan, baik secara teoretis maupun praktis pada tataran operasional, pemahaman tentang pemaknaan politik hukum pertanahan itu harus saya tuliskan dalam sambutan ini.

Politik hukum pertanahan sejatinya merupakan bagian dari politik hukum agraria, yakni pengaturan lebih lanjut ketentuan UUPA mengenai pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, pengaturan hubungan hukum, serta pengaturan perbuatan hukum terhadap agraria nasional yang meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Politik hukum pertanahan juga merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan penguasaan, serta pemilikan tanah, dalam rangka menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum, untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana amanat konsititusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hak menguasai negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam tanah, lebih lanjut diuraikan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Hak menguasai negara atas tersebut meliputi kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelensdaad*), pemeliharaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).[1]

Secara etimologis, politik hukum merupakan terjemahan dari *rechtspolitiek* atau *legal policy*. Moh. Mahfud MD mengatakan politik hukum adalah garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan dengan pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum lama.[2] M. Solly Lubis menyebutkan, politik hukum adalah kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang sebenarnya berlaku untuk mengatur berbagai hal bermasyarakat dan bernegara.[3] Padmo Wahyono mengatakan, politik hukum sebagai suatu kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum, yang akan dibuat atau diciptakan.[4] Oleh karena itu, politik hukum tentunya berkaitan dengan hal-hal mengenai nilai-nilai, penentuannya, pengembangannya dan pemberian bentuk hukumnya, sehingga politik hukum juga mengenai masalah *derivasi* nilai. Politik hukum akan menjadi alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah guna menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki untuk mencapai tujuan masyarakat yang dicita-citakan.

Membicarakan UUPA dengan usianya yang semakin menua, seakan menjadi sumber yang tidak habis-habisnya apabila dikaitkan dengan pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam. UUPA juga akan berbicara

1 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 001-021-022/PUU-1/2003 Perihal Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD NRI Tahun 1945, tanggal 21 Desember 2004.
2 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Agraria*, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 1.
3 M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 100.
4 Padmo Wahyono, *Pendidikan Hukum Tinggi di Indonesia*, Bersama Firma Wijaya dan Yayasan Tritura 1966, 1989, hlm. 36.

tentang tata ruang dan penatagunaan tanah, *landreform* dan reforma agraria, hak-hak atas tanah dan pendaftaran tanah, hak ruang atas tanah dan hak ruang bawah tanah, fungsi sosial hak atas tanah, kesetaraan *gender* penguasaan dan pemilikan tanah, pengadaan tanah dan pencabutan hak atas tanah dan lain-lain. Tetapi saat membicarakan UUPA, suka atau tidak suka akan masuk dalam 2 (dua) kubu yang bertentangan, sebab sebagian menuduhnya berpaham individualisme dan liberal, karena memperbolehkan pemilikan tanah meskipun dengan pembatasan-pembatasan. Sedangkan sebagian lagi menuding UUPA berwatak komunistik, karena walaupun membolehkan pemilikan atas tanah perseorangan, tetapi memberikan batasan yang melanggar hak perseorangan juga.[5] Sisi lain menyatakan, UUPA sebagai karya revolusioner bangsa Indonesia yang menampilkan identitas asli bangsa dalam hukum adat.[6] Namun demikian, tidak sedikit menuduh UUPA banyak melakukan langkah-langkah besar ke arah penghapusan hak-hak milik adat.[7]

Sebagai undang-undang pokok, UUPA masih memerlukan berbagai instrumen peraturan pelaksana untuk mengimplementasikannya pada tataran operasional. UUPA masih berupa *bet recht in rust* atau hukum dalam keadaan tidak bergerak. Sementara era industri bergerak semakin jauh, tetapi politik pertanahan (*land policy*) sebagai bagian dari politik hukum agraria belum berjalan dan belum terdapat penjabaran dasar hukumnya.[8] Maria S.W. Sumardjono berpendapat, salah satu masalah yang menimbulkan kerumitan mengenai tanah di Indonesia adalah lambatnya membuat perangkat peraturan pelaksanaan UUPA. Diingatkan juga, bahwa UUPA tidak berdiri sendiri melainkan memerlukan berbagai pearaturan pelaksana.[9] Ketiadaan berbagai peraturan pelaksanaan UUPA telah menimbulkan permasalahan utamanya mengenai tumpang tindih kewenangan, regulasi, hingga masalah-masalah keagrariaan/pertanahan yang menimbulkan sengketa dan konflik vertikal dan horizontal mengenai pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan sumber daya tanah.

Terdapat kurang lebih 40 (empat puluh) peraturan perundang-undangan, yang seharusnya diterbitkan untuk memberikan pengaturan pelaksanaan UUPA. Ketentuan hak milik atas tanah misalnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 dan Pasal 50 UUPA belum diwujudkan. Sehingga berdirinya hak milik atas

---

5 Moh. Mahfud MD, *Kompleksitas dalam Hukum Agraria,* Kata Pengantar pada buku Achmad Sodiki*, Politik Hukum Agraria,* Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. xv.

6 *Ibid,* hlm. xiii.

7 Daniel S. Lev, Dalam Sri Hajati, dkk., *Politik Hukum Pertanahan Indonesia,* Kencana, 2021, hlm. 95.

8 Moh. Mahfud MD, *Politik ...,op.cit*, hlm. 281.

9 Maria S.W. Sumardjono, dalam Moh. Mahfud MD*, loc.cit*.

tanah baik karena konversi maupun karena penetapan hak, masih bertumpu kepada ketentuan pokoknya yakni UUPA dan peraturan yang menjadi petunjuk teknisnya. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, sesungguhnya telah memberikan nuansa baru bagi pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah, serta penyelesaian konflik pertanahan/agraria yang diakibatkan oleh persoalan-persoalan akibat ketidakadilan, ketimpangan, maupun dampak yang ditimbulkan pemanfaatan agraria/tanah tidak sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya. TAP MPR Nomor IX/MPR/2001,[10] sesungguhnya menginginkan kembali perlunya pelaksanaan reforma agraria sebagai suatu kebangkitan pembaharuan agraria nasional untuk kesejahteraan rakyat. Itulah sebabnya, reforma agraria dimaknai sebagai bentuk konsensus politik dan konsensus sosial dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, serta konsensus baru yang taat asas dan taat konstitusi.

Politik hukum agraria/pertanahan menjadi sarana pemerintah untuk membuat kebijakan pembentukan hukum dan perundang-undangan (*rechtsvorming*) dalam pembaharuan hukum (*legal reform*), dengan instrumen politik hukum perlu segera dilakukan. Politik hukum agraria tanpa adanya kebijakan pemerintah untuk melahirkan hukum baru yang bertujuan untuk mengatur pengelolaan tanah dan sumber-sumber daya alam untuk kesejahteraan rakyat dan kelestariannya, sejatinya belum dapat dikatakan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*). Karena politik hukum agraria/pertanahan merupakan kebijakan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah (*public policy*) yang berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakan hukum agraria/pertanahan yang diimplemetasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan agraria/pertanahan guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Jika kita menguraikan lebih lanjut tentang politik hukum agraria, maka kita akan masuk ke dalam otoritas negara atau pemerintah bagaimana membuat kebijakan untuk melaksanakan usaha pengaturan dan penyelenggaraan penggunaan, peruntukan, pemeliharaan, pengusahaan, penguasaan dan pemilikan tanah untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Kewenangan negara untuk melakukan pengaturan mengenai pengelolaan tanah perlu diwujudkan melalui implementasi politik hukum kita. Saya berpendapat bahwa upaya untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur

---

10 Lihat Joyo Winoto, *Reforma Agraria Suatu Pengantar, dalam Reforma Agraria, Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum,* Dalam Rangka "Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", Badan Pertanahan Nasional RI, Jakarta, 2007.

agraria/pertanahan, perlu didorong guna memperbaharui regulasi pertanahan secara menyeluruh, dengan meletakkan kewenangan negara yang konkrit untuk mengatur tanah dan pertanahan di seluruh Indonesia. Cita-cita lahirnya hukum tanah yang baru, hampir terwujud dengan adanya kebijakan eksekutif dan legislatif membentuk rancangan undang-undang tentang pertanahan. Beberapa hal yang menyangkut pengaturan pertanahan meliputi hak-hak atas tanah, pendaftaran tanah, reforma agraria, hak-hak masyarakat hukum adat, pengadaan tanah dan lain-lain mengenai pengaturan pertanahan secara kontemporer telah termuat disana.[11]

Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK), merupakan suatu kebijakan negara yang diwujudkan dalam politik hukum nasional, salah satunya mengatur pengelolaan sumber daya tanah untuk ekonomi dan kesejahteraan utamanya lapangan kerja. Melalui UUCK lahir lembaga bank tanah yang hadir sebagai sebagai *sui generis* yang bertindak sebagai *land manager* yang dapat menguasai dan memiliki tanah, kebijakan mengenai pemanfaatan ruang, hak pengelolaan, hak atas dan bawah ruang tanah serta sertifikat elektronik. Walaupun belum menyangkut banyak hal, namun UUCK telah memberikan kebijakan baru bagaimana mengatur sumber daya tanah agar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan bangsa. UUCK telah memberikan pengaturan pengelolaan sumber daya tanah melalui investasi, kemudahan perizinan pengelolaan tanah agar tidak tumpang tindih kewenangan, serta bermuara kepada penyerapan tenaga kerja nasional. Sebagai suatu regulasi nasional yang dibentuk berdasarkan *omnibus law,* UUCK telah memberikan gambaran sebagai salah perwujudan politik hukum agraria/pertanahan nasional kita, karena UUCK telah memberikan pengaturan di bidang agraria yang bersifat modern.

Menjadi penting, adalah bagaimana arah politik hukum pertanahan kita ke depan dapat menjadi sarana pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan sumber daya tanah bagi kemakmuran rakyat. Kita menginkan suatu undang-undang yang dapat memberikan pengaturan yang menyeluruh mengenai agraria, pertanahan dan tata ruang. Peraturan perundang-undangan agraria/pertanahan mengenai hak menguasai negara, hak masyarakat hukum adat, penatagunaan tanah, *landreform* dengan segala

11 RUU Pertanahan yang merupakan hak inisiatif dari DPR RI tidak jadi disahkan menjadi undang-undang karena terdapat keberatan dari beberapa elemen masyarakat yang disampaikan melalui unjuk rasa di DPR RI. Akhirnya Rapat Panitia Kerja Komisi II DPR RI pada tanggal 26 September 2019 memutuskan untuk menunda pengesahannya. Selanjutnya Badan Legislatif DPR RI menarik RUU Pertanahan sebagai salah satu dari 16 RUU dari Prolegnas Prioritas Tahun 2020.

permasaahannya, reforma agraria, serta ketentuan penyelesaian sengketa dan konflik agraria/pertanahan. Kita juga mengharapkan agar berdasarkan arah politik hukum agraria kita dapat dibentuk peradilan pertanahan sekalipun bersifat *ad hock,* untuk menangani berbagai sengketa dan perkara agraria/pertanahan. Peradilan pertanahan diharapkan dapat memberikan putusan penyelesaian kasus-kasus pertanahan dengan cepat, serta menutup kemungkinan untuk diajukan kembali ke kamar perdata atau tata usaha negara, guna memperoleh kepastian hukum.

Arah kebijakan pertanahan menjadi sangat penting dalam rangka mengelola agraria dan pertanahan di seluruh Indonesia. Kebijakan pertanahan memberikan kewenangan kepada pemerintah bagaimana menentukan arah konsep dan asas sebagai dasar untuk melaksanakan program-program pertanahan nasional. Arah kebijakan pengelolaan agraria/pertanahan sudah diletakkan dalam UUPA dan diuraikan dalam rencana jangka panjang dan menengah pembangunan nasional. Salah satu arah kebijakan pertanahan kita adalah bagaimana tanah-tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia telah terdaftar hingga tahun 2025. Kementerian ATR/BPN diharapkan telah mempunyai konsep dan gagasan untuk mewujudkannya, bagaimana merencanakan, mengerjakan dan mengevaluasi program tersebut sehingga pendaftaran tanah dapat terwujud dan memberikan jaminan kepastian hukum sesuai Pasal 19 UUPA. Memang arah kebijakan pertanahan akan dapat ditentukan dengan pasti apabila undang-undang yang mengatur agraria/pertanahan sudah diterbitkan. Undang-undang agraria/pertanahan akan terwujud apabila politik hukum kita dapat bekerja sebagai sarana pembentukan undang-undang oleh pemerintah dan DPR RI.

Mungkin saya sudah terlalu jauh untuk melangkah guna memberikan kata sambutan ini. Namun, saya berharap langkah saya tidak tersesat dan keliru sehingga meninggalkan inti tulisan yang dibuat oleh Penulis. Selamat buat Sudara Ahmad Nashih Lutfi atas penerbitan buku ini. Saya berharap kerja sama yang baik antara Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan dengan Sekolah Tinggi Pertanahan Yogyakarta dalam melakukan kajian kebijakan ke depan dapat berlangsung dengan baik.

Jakarta, 18 April 2022

Supardy Marbun,
Kepala Pusat

PENGANTAR PENULIS

Artikel-artikel yang terhimpun dalam buku bunga rampai ini dihasilkan dari beberapa naskah yang telah terbit di beberapa media. Sebagai buku bunga rampai, berbagai isu coba disajikan. Di antaranya adalah kemunculan studi agraria Indonesia yang merupakan bagian dari politik pengetahuan pasca-kolonial, beberapa permasalahan pertanahan awal era Soeharto yang mencerminkan arah pembangunan ekonomi dan politik saat itu, penguasaan tanah oleh berbagai kepentingan di tingkat tapak-kepulauan, kaitan antara politik pertanahan dan identitas kewargaan dan kelompok usia atau generasi, serta produk hukum dengan nilai-nilai konstitusional yang mencerminkan arah politik pertanahan kemerdekaan melalui lahirnya UUPA 1960 tatkala dihadapkan dengan tantangan ekonomi-politik saat ini, serta artikel tentang perlunya penataan pemilikan tanah di pedesaan termasuk juga di perkotaan.

Kumpulan tulisan yang semula tersebar ini tentu tidak sejak awal ditulis dalam payung tema tertentu. Akan tetapi demi publikasi buku ini penulis coba mengkerangkai dalam bingkai politik pertanahan, sehingga penulis merasa perlu menambahkan satu bab bersis pendahuluan untuk mengantarkan tujuan tersebut, sekaligus penjelasan kaitan antara politik dan kebijakan pertanahan yang menjadi perhatian dari lembaga penerbit ini.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada beberapa lembaga yang memberi ijin pemuatan kembali artikel-artikel yang semula telah terbit di lembaga mereka, yakni jurnal Lembaran Sejarah, Jurnal Politika, BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan , Jurnal Prisma, STPN Press, SKH Jawa Pos dan SKH Kompas.

Buku ini tidak dapat hadir tanpa kemurah-hatian dari Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan (PPSK-ATP) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Kerja keras tim penerbit telah menjadikan naskah ini tersaji menjadi buku yang bisa dibaca oleh publik. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada Kepala Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian ATR/BPN, Pak Busye Meina, Arsan Nurrokhman, Wina Dwi Febrina, Bella Nofianti.

Semoga buku ini berguna untuk kita semua. Selamat membaca, diskusi dan kritik senantiasa diharapkan.

Yogyakarta,   Desember 2021

DAFTAR ISI



Pendahuluan: Memahami Isu-isu Pertanahan dalam Bingkai Politik



PENDAHULUAN: MEMAHAMI ISU-ISU PERTANAHAN DALAM BINGKAI POLITIK

Politik dan kebijakan pertanahan, frase yang mengarahkan kita pada pertanyaan apa, bagaimana dan kemana arah politik dan kebijakan pertanahan Indonesia. Atau, secara lebih mendasar menggiring kita pada pertanyaan apa dan oleh siapa yang dimaksud dengan politik pertanahan itu sendiri.

Dalam kajian politik, pusat perhatiannya adalah pada "power" atau kekuasaan. Dalam pengertiannya yang lama, kekuasaan dipahami sebagai penguasaan terhadap pihak lain (*as power over*) (Dahl 1957); dan kini dipahami bahwa kekuasaan sebetulnya bersifat menyebar sehingga ia bersifat relasional (*power as relation*) (Digeser 1992). *Power* atau kekuasaan menyebar, ada dimana-mana, melalui berbagai bentuk tindakan, simbol, ketubuhan, bahkan pikiran satu terhadap lainnya sebagai relasi sosial ataupun praktik diskursif. Kekuasaan bekerja dengan cara koersif, halus ataupun bentuk-bentuk pendisiplinan. Kekuasaan berlangsung bukan hanya di lembaga pemerintah sebagai institusi politik, dan ini yang lazim dipahami, namun kekuasaan beroperasi dalam relasi dua individu, keluarga, institusi pendidikan, lembaga birokrasi, tempat kerja, dan seterusnya. Tidak terlepas pula di sini kekuasaan tercermin dalam produk pengetahuan. Kekuasaan dan pengetahuan saling mengimplikasikan satu dengan lainnya. Di dalam medan kekuasaan terimplikasikan konstruksi pengetahuan, dan sebaliknya di dalam medan pengetahuan terkonstruksi pula relasi kekuasaan (Foucault 1977).

Dalam dua pengertian yang bisa kita pilih untuk digunakan sebagai melihat kekuasaan itulah maka kita kemudian memasukkan isu pertanahan di dalamnya. Pendekatan pertama yang menekankan kekuasaan sebagai *power over*, A terhadap B misalnya, maka politik pertanahan dapat berarti siapa itu mereka pihak—individu, komunitas atau rezim—yang menguasai pihak lainnya terhadap suatu *resources*, dalam hal ini adalah tanah; dan apa kepentingan penguasaan itu. Di sini kita bisa menambahkan dengan pertanyaan ekonomi-

politik atas sumber-agraria/pertanahan dengan mengajukan pertanyaan: siapa memiliki apa; siapa melakukan apa; siapa mendapatkan apa; digunakan untuk apa hasil yang mereka dapatkan (Bernstein 2010).

Pendekatan kedua, dalam kasus hubungan pengetahuan-kekuasaan/kekuasaan-pengetahuan (*knowledge-power/power-knowledge*), membantu kita memeriksa bahwa setiap konstruksi pengetahuan yang dimapankan menjadi sebuah kebijakan yang berlangsung melalui narasi regulasi pertanahan (peraturan-perundang-undangan), maka berproses dan berlangsung pula kekuasaan di dalamnya.

Jika kita menggunakan cara pandang ini dalam memahami politik agraria nasional, maka kita bisa membaca politik agraria/pertanahan Indonesia dalam beberapa ciri utama: politik agraria era feodal, kolonial, nasional, liberal dan neo-liberal. Ciri ini dalam kenyataannya tidak saling menggantikan (*substitutive*), sebagai sebuah era yang bersifat linear, namun ada yang berlanjut dan ada yang berubah atau bahkan suatu ciri yang tidak bersifat total dalam dirinya.

Lahirnya UUD 1945, utamanya Pasal 33 yang mengatur sumber-sumber agraria menjadi tonggak dari perubahan menuju politik agraria nasional yang berusaha menggantikan politik agraria kolonial yang didasarkan pada prinsip dagang (Soetiknjo 1984). Namun sepanjang 15 tahun periode awal kemerdekaan, belum dihasilkan rumusan perundang-undangan yang menggantikan secara keseluruhan berbagai isu warisan masalah pertanahan kolonial, sampai dengan dihasilkannya UUPA 1960. UU ini disebut mencerminkan politik agraria yang populis dengan visi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan merombak struktur ketimpangan agraria warisan feodal dan kolonial (Fauzi 1999).

Penulis mencoba mengajak pembaca untuk melihat proses dekolonisasi politik agraria melalui proses dekolonisasi pengetahuan yang berlangsung (lihat bagian II buku ini). Bab ini berupaya menunjukkan bahwa dekolonisasi pengetahuan agraria berlangsung melalui kritik-kritik antikolonialisme yang dilancarkan para pendiri bangsa melalui berbagai tulisan mereka dalam bentuk *pamphlet*, brosur, buku, naskah yang dipidatokan atau hasil kajian ilmiah (dengan demikian jika mereka disebut sebagai pahlawan nasional, maka para intelektual lah sebetulnya pahlawan yang melawan kolonial saat itu). Warisan pengetahuan kritis agraria anti-kolonial itu berasal dari tokoh pergerakan Indonesia beraliran kiri (komunis, nasionalis, dan sosial demokrat) serta para

individu terkemuka Eropa yang tidak bisa abaikan. Demikian pula sumbangan para sarjana hukum didikan Belanda, utamanya mereka yang menekuni hukum adat dan realitas kondisi rakyat Indonesia. Kolonisasi agraria sekaligus adalah kolonisasi pengetahuan yang menganggap suatu kewajaran bahwa negeri jajahan dengan segenap kekayaan agrarianya ada untuk kepentingan negeri induk. Penentangan terhadap pemahaman ini makin kencang pada awal abad XX. Guncangan dekolonisasi pengetahuan sudah terjadi sejak sebelum kolonialisme runtuh. Dekolonisasi adalah suatu perjuangan (*struggle*) dan bukan penanda episode. Awal abad XX telah berlangsung perjuangan untuk mengubah arah politik agraria Indonesia, termasuk melalui penyusunan Komisi Agraria (1935).

Menempatkan prinsip keadilan dan kemakmuran rakyat sebagai arah dari politik agraria merupakan perjuangan negara pemerintah nasional Indonesia. Hal ini terus diperjuangkan sampai dengan arahnya berubah pasca 1965. Pada masa Orde Baru, arah politik agraria Indonesia diarahkan untuk mewujudkan proyek-proyek pembangunan negara yang sering kali berlangsung dengan menyingkirkan hak-hak agraria rakyat. Pada awal-awal Orde Baru sejumlah ilmuwan dalam tim yang dibentuk pemerintah sebetulnya diminta untuk menyusun permasalahan-permasalahan pertanahan yang dapat disajikan dalam gambaran menyeluruh tetapi ringkas-padat agar dapat dijadikan dasar kebijakan bagi pembangunan nasional pemerintah Orde Baru saat itu. Apa yang dihasilkan oleh tim cukup penting, sayangnya temuan-temuan dan rekomendasi tidak mendapat perhatian dan dijalankan oleh pemerintah, bahkan pembangunan pemerintah berjalan menuju arah yang berbeda dari apa yang disarankan tim (lihat bagian III buku ini).

Dengan menggunakan pandangan politik dan kekuasaan dalam pengertian kedua sebagaimana dijelaskan di atas, tulisan selanjutnya (bagian IV dalam buku ini) ingin menunjukkan bahwa "tanah pasca tambang" di Bangka merupakan arena kekuasaan yang bisa dikontestasikan oleh siapa saja. Ia adalah "empty signifier" yang tidak se-stabil sebagaimana dibayangkan oleh rezim hukum bahwa tanah pasca tambang berstatus APL (Areal Penggunaan Lain) sehingga menjadi kewenangan BPN untuk mengaturnya, misalnya; namun tanah pasca tambang sebagai istilah siap diisi maknanya oleh siapa saja dan saling kontestatif. Sapi-sapi gembalaan yang masuk pada tanah pasca tambang menganggap ia sebagai tempat merumput; penduduk yang berasal dari Sumatera Selatan (generasi lama atau migran baru) menganggap tanah

itu dapat menjadi wilayah pemukiman dengan listrik dan jalan beraspal yang dibangun oleh pemerintah daerah, dan ini sudah terjadi, meski status legal tanahnya belum jelas. Penduduk sekitar yang berelasi secara ekonomi dengan para elit keamanan atau paramiliter lokal menganggap tanah pasca tambang masih menyimpan deposit timah sehingga ia bisa dimasuki atau bahkan dibongkar lagi untuk diambil timahnya meskipun telah direklamasi dan direvegetasi. Umumnya mereka disebut tambang ilegal.

Perusahaan tambang dan kontraktor reklamasi atau revegetasi juga berkepentingan atas tanah pasca tambang itu sebagai panggung untuk menunjukkan kewajiban mereka terhadap aktivitas pasca tambang; namun sekaligus upaya menghindari kewajiban dan memilih memolesnya dengan biaya yang lebih murah dengan cara menjadikannya sebagai area wisata air atau sejenisnya, yang desain pembangunannya dikompetisikan bekerjasama dengan lembaga pemerintah dan perguruan tinggi. Lembaga pemerintah seperti ATR/BPN, KLHK, Pemda juga tidak luput dari pemberi penanda (*signifier*) atas petanda (*signified*) bernama "tanah pasca tambang" tersebut. Makna-makna yang dilekatkan pada "tanah pasca tambang" itu saling berkontestasi sehingga tidak mudah pula untuk menstabilisasi makna "kebijakan pertanahan" pasca tambang tersebut dalam makna dan desain yang tunggal.

Bagian V buku ini ingin merefleksikan mengenai isu pertanahan dan kewarganegaraan yang umumnya keduanya jarang dilihat sebagai isu yang saling berkaitan dan membentuk. Dengan pendekatan sejarah dan diperkuat dengan telaah hukum (putusan pengadilan) bab ini menunjukkan bahwa Indonesia merdeka sebetulnya telah berupaya melakukan transformasi politik kewargaan dengan melampaui batas-batas identitas (etnis, ras, dan ideologi-politik), berubah dari era kolonial sebelumnya. Transformasi kewargaan itu (sebagaimana tampak dalam rumusan UUPA 1960, misalnya), adalah berbasis hak atau kelas kepemilikan tanah dan bukan berdasarkan golongan lagi. Akan tetapi politik kewargaan yang dibangun oleh Orde Baru ternyata berbalik arah sehingga berbuah memperkuat kembali stereotype dalam masyarakat Indonesia dan ini terwariskan sampai sekarang, bahkan menjadi pilihan kebijakan pemerintah Indonesia dalam memperlakukan tanah atau aset-aset (bekas) milik masyarakat Tionghoa di Indonesia.

Arah dari politik dan kebijakan pertanahan Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh konteks nasional atau lokal akan tetapi juga global. Keputusan menjadikan atau tidak menjadikan bidang dan ruang di suatu lokal atau daerah

untuk kepentingan tertentu, didorong bahkan dikendalikan oleh kepentingan global. Hal ini sebetulnya bukan hal baru dalam sejarah agraria Indonesia. Pemerintah daerah dan nasional bisa jadi merupakan pengadministrasi dari proses yang berlangsung secara global tersebut. Bahkan apa yang disebut sebagai tatanan administrasi atau bahkan pemerintahan itu sendiri terbentuk dalam proses kapitalisasi dan globalisasi ruang itu. Proses kapitalisasi ruang dan tanah itu berlangsung dan sebaliknya berhenti juga karena proses-proses yang ada di tingkat lokal, nasional maupun global. Ketiganya ini sekali lagi tidak bermakna sebagai "level" namun "relasi" yang satu dengan lainnya bisa berkontestasi dan saling menundukkan. Ini yang sedang digambarkan oleh bagian VI dalam buku ini. Aktivitas ekonomi lokal yang berbasis pertanian (hortikultura dan kopra yang dijadikan kajian dua kasus) berhadapan atau berlangsung di tengah proses liberalisasi pertanahan lama maupun baru dalam konteks kebijakan MP3EI.

Dengan demikian, arah politik dan kebijakan pertanahan populis yang telah diletakkan dasar-dasarnya melalui UUPA 1960 (lihat bagian VII dalam buku ini) menghadapi tantangan-tantangan lama (yang belum diselesaikan) dan tantangan-tantangan baru seperti ketimpangan agraria, krisis regenerasi dan krisis reproduksi pertanian, serta tak kalah pentingnya adalah krisis ekologi dan lingkungan. Respon lokal, nasional dan global diperlukan guna menghadapi multikrisis tersebut.

Perspektif tentang ekologi dan lingkungan, dan kini krisis dirasakan melalui perubahan iklim yang terjadi, penting mendapat perhatian dalam politik dan kebijakan pertanahan. Perspektif agraria yang lazimnya menyoroti persoalan ketimpangan kepemilikan tanah (dan kebijakan penanganannya melalui reforma agraria) perlu diintegrasikan dengan perspektif lingkungan yang melihat ruang spasial digunakan oleh apa dan bagaimana prosesnya agar berkeadilan dalam semesta ekosistem yang tidak melulu demi kepentingan ekonomi (kapitalisasi tanah dan ruang). Oleh sebab itu politik dan kebijakan reforma agraria perlu mendapat pencirian baru, yakni *greening agrarian reform*. Ini juga melihat kenyataan bahwa mobilitas penduduk Indonesia dan dunia bergerak ke wilayah urban sehingga reforma agraria berdimensi lingkungan itu harus mampu menjawab *problem-problem* perkotaan seperti tempat tinggal, ruang publik, ruang hijau, pengelolaan sampah dan pembatasan sampah dan polusi industri dan sebagainya. Artikel singkat dalam bagian VIII mengajak memikirkan itu.

Daftar Pustaka

Dahl, R.A. (1957). “The Concept of Power”. *Behavioural Science*, 2 (3), 201–215

Digeser, Peter (1992), “The Fourth Face of Power”. *The Journal of Politics*, Nov., 1992, Vol. 54, No. 4, 977-1007

Fauzi, Noer. (1999). *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia,* Yogyakarta: Insist Press dan Pustaka Pelajar

Foucault, Michel (1982). “The Subject and Power”. *Critical Inquiry*, Summer, 1982, Vol. 8, No. 4 777-795

Soetiknjo, Iman. (1983), *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila,* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

DEKOLONISASI PENGETAHUAN DAN MUNCULNYA STUDI AGRARIA KRITIS DI INDONESIA





DEKOLONISASI PENGETAHUAN DAN MUNCULNYA STUDI AGRARIA KRITIS DI INDONESIA

Ahmad Nashih Luthfi

A. Pendahuluan

Peningkatan produksi pertanian merupakan perhatian utama dalam pembangunan agraria di Indonesia sejak masa kolonial, pasca-kolonial di bawah kepemimpinan Soekarno, hingga Orde Baru-Soeharto. Tujuan dan cara yang dilakukannya berbeda-beda. Pasa masa Kolonial, peningkatan produksi pertanian ditujukan untuk kepentingan kolonial melalui sistem perkebunan yang meluas. Pembangunan sistem perkebunan kolonial itu mengubah sistem kepemilikan tanah di Indonesia, baik pada kepemilikan tanah rakyat, komunitas, maupun di bawah sistem kerajaan. Sedangkan pembangunan agraria era Soekarno berorientasi *pemenuhan kebutuhan* sendiri rakyat dengan memperkuat hak atas tanah mereka sebagai basis produksi pertanian melalui kebijakan land reform. Kebijakan agrarian reform Soekarno memiliki arti penciptaan *keadilan agraria* dan perluasan *kesejahteraan rakyat*. Hal ini berubah drastis pada masa Soeharto yang berorientasi pada mekanisasi dan perluasan lahan pertanian di bawah kebijakan Revolusi Hijau yang memang menghasilkan peningkatan produksi namun hanya menguntungkan *kelas elit pedasaan* dan *ketergantungan* pada input dan bantuan luar negeri.

Kebijakan peningkatan produksi, pembangunan pedesaan dan perubahan *system* kepemilikan tanah (disebut secara ringkas sebagai *agrarian policy*) itu didukung oleh pengetahuan yang dihasilkan melalui penelitian baik lembaga maupun individu berpengaruh. Termasuk juga respon kritis terhadap berbagai dampak perubahannya. Di dalam konteks inilah lahir berbagai pengetahuan dalam studi agraria yang memiliki perspektif kritis.

Studi agraria Indonesia dengan perspektif kritis itu tumbuh sejak pascakolonial, bahkan beberapa rintisannya dilakukan sejak awal abad XX di Hindia Belanda melalui karya orang Indonesia seperti yang ditulis Semaoen (1925), Iwa Kusumasumantri (1927), Soekarno (1930), dan beberapa individu berpengaruh Eropa seperti Douwes Dekker pada paroh abad sebelumnya (1859), Rhemrev (orang India) (1904), van Deventer (1902), dan van Vollenhoven (1919), sampai dengan lahirnya gagasan untuk mengubah hukum agrarian colonial melalui Komisi Agraria yang dipimpin oleh M.H. Thamrin (1935).

Berbagai karya itu berpengaruh di dalam membangun studi agraria kritis di Indonesia pasca kolonial. Studi agraria perspektif kritis yang dimaksud adalah kajian yang memunculkan wacana mengenai stratifikasi sosial dan ketimpangan agraria, serta kajian mengenai organisasi tani di dalam mengupayakan perubahan struktur agraria yang lebih adil. Perspektif kritis ini pernah menjadi arus utama dalam khasanah keilmuan di Indonesia namun meredup pada masa rezim Orde Baru-Soeharto, setelah pembersihan politik di berbagai universitas dan terhadap sejumlah ilmuwan sehingga ilmu pertanian dan sosial-politik pedesaan dikuasai oleh pendekatan teknokratis dan di bawah ideologi developmentalism yang digunakan untuk mendukung kebijakan Revolusi Hijau.

Artikel saya ini berkontribusi menjelaskan akar-akar serta tradisi studi agraria kritis di Indonesia. Studi agraria kritis diinspirasi oleh kajian kiri marxian (akhir kolonial dan pasca-kolonial), dan sebagian oleh kajian hukum adat (terbatas pada era kolonial, dan agak meredup pada pasca-kolonial). Kajian itu diajarkan secara longgar lintas-disiplin, mengingat disiplin ilmu belum seketat sekarang. Pengetahuan agraria itu ada yang secara kangsung digunakan untuk melakukan kritik kapitalisme pada masa kolonial; ada juga yang tidak dimaksudkan untuk itu namun pengetahuan yang dihasilkan menunjukkan kelamnya kondisi masyarakat pribumi di bawah rezim kolonial. Pada masa pasca-kolonial pengetahuan agraria yang dihasilkan ditujukan untuk mendalami berbagai masalah rakyat pedesaan-pertanian; dan pengetahuan itu digunakan untuk menjadi basis pengorganisasian masyarakat tani-pedesaan, atau bahkan praktik riset yang melibatkan kolaborasi antara peneliti kampus dan anggota organisasi tani diperlakukan sebagai tindakan pengorganisasian masyarakat tani-pedesaan; dan pengetahuan untuk mendukung arah baru sistem agraria Indonesia yang merdeka.

Artikel ini mengambil pengertian studi agraria kritis sebagaimana berikut, *"critical agrarian studies as social commitment engagement on research and scholarship. ...[Critical] agrarian studies interrogate popular propositions critically and compose new ways of questioning* (White 2011). Studi agraria kritis dalam penjelasan lain adalah *"simultaneously a tradition of research, thought and political action, an institutionalized academic field, and an informal network. Scholars and activists working in these traditions have dedicated themselves to constructing alternative forms of knowing and of acting in the world"* (Edelman and Wolford 2017: 4). Adapun tujuan studi agrarian kritis adalah *"to construct a better reflection of the lived realities of people"* (Akram-Lodhi 2018).

B. Tradisi riset agraria sejak era kolonial-liberal

Penelitian agraria resmi pada masa kolonial dilakukan untuk memenuhi kepentingan kebijakan agraria kolonial saat itu, seperti pemberlakuan pajak tanah, informasi mengenai hak atas tanah pribumi untuk pembangunan perkebunan kolonial, serta kondisi para buruh di dalam perkebunan kolonial pada masa Malaise.

Pada masa Raffles, dilakukan penelitian yang diketuai Mackenzie (dikenal dengan Tim Mackenzie) mengenai sistem agraria Jawa (Bastin 1954). Tim bentukan Raffles yang dipimpin Mackenzie itu berdasarkan instruksi Gubernur Jenderal Inggris Lord Minto, yang menginginkan dilakukannya reformasi total peraturan sewa tanah dan bagi hasil yang ada, dan perlunya pengaturan mengenai pajak tanah yang mengikat hubungan antara pemerintah dengan warga jajahan. "Dari penyelidikan yang dilakukan pemerintah Inggris dan berbagai fakta yang dikumpulkan para pegawai pemerintah, tercatat bahwa di sebagian besar pulau ini, di distrik timur dan tengah, tidak ada perjanjian antara penguasa lokal dan petani, *dan pemerintah merupakan satu-satunya pemilik tanah*" (Raffles 2008 [terjemahan], hlm 88). Selain memberi dasar *domein theory*, hasil riset dan kebijakan kadastral Raffles memberi gambaran tentang luas tanah dan jumlah petani yang kemudian dapat diberlangsungkan kontrak sewa-menyewa. Petani diharuskan membayar sejumlah uang sebagai ongkos sewanya kepada negara. Biaya ini dianggap sebagai pembayaran pajak atas tanah. Sistem tenurial yang semula beragam bentuk sesuai hirarki feodalitasnya, berubah menjadi bentuk kepemililikan mengikuti konsep barat,

yakni “property” atau “eigendom”. Dampaknya adalah menggelembungnya kas negara yang diperoleh dari pajak tanah. Di Jawa sistem sewa tanah ini dijalankan oleh Raffles pada permulaan tahun 1815. Pada tahun berikutnya naik 4 kali lipat dengan memperoleh jutaan rupiah dari berbagai daerah tersebut (Bastin 1960).

Penelitian yang cukup mendalam dilakukan oleh pemerintah pada tahun 1868-1869 mengenai hak-hak atas tanah pada masyarakat pribumi. Penelitian menghasilkan laporan akhir berjudul *Eindresume van het Onderzoek naar de Rechten van den Inlander op den Grond* (Resume Akhir Hasil Penelitian tentang Hak-hak atas tanah Masyarakat Pribumi), atau dikenal dengan *Eindresume* (Kano 1984). Tujuan penelitian mempunyai maksud ganda, *pertama* adanya pengakuan hak *eigendom* (milik mutlak) pada masyarakat. Dengan kepemilikan itu maka dimungkinkan dilakukannya transaksi sewa-menyewa dengan pihak luar, yakni perusahaan perkebunan swasta yang ingin berinvestasi di negeri jajahan. Keterlibatan swasta menggantikan monopoli bisnis perkebunan colonial. *Kedua,* tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya sebagai milik pribadi, maka statusnya menjadi tanah milik negara yang dapat disewakan kepada perusahaan swasta (dalam bentuk hak *erfpacht* 75 tahun). Hasil penelitian memberi potret keragaman sistem tenurial yang ada. Kepemilikan baik komunal maupun individual ditemukan. Akan tetapi, hasil akhir dari riset itu hadir terlambat setelah kebijakan ekonomi liberal dikukuhkan melalui *Agrarische Wet* tahun 1870 (*Staadsblad* nomor 55. Tahun 1870; nomor 118 Tahun 1870) yang di dalamnya memuat pernyataan *domein verklaring* sehingga memuluskan investasi swasta dalam bisnis perkebunan.

Dua contoh penelitian di atas yang dilakukan secara mendalam dan pada dasarnya eruditif tersebut dalam kenyataannya dilakukan untuk kepentingan pemerintah colonial dan swasta, dan bukan untuk menjamin kepastian akses tanah dan peningkatan kesejahteraan rakyat pribumi.

Pelembagaan kajian agraria berikutnya justru lebih banyak menekankan pada sisi teknis budi-dayanya dan abai pada aspek manusia dan hubungan hukum keagrariaan. Pusat penelitian tanaman pertanian (*Cultuurtuin*) yang berdiri pada tahun 1876 sebagai bagian dari Kebun Raya Bogor di bawah semangat eksplorasi abad pencerahaan di negeri tropis (Boomgaard 2006), berubah menjadi *Plantentuin* pada tahun 1880 yang mengembangkan penelitian-penelitian untuk tanaman komoditas utama ekonomi kolonial saat

itu. Dikepalai oleh Melchiour Treub, lembaga ini berkembang luas dengan lahirnya stasiun-stasiun percobaan (*proefstation*) untuk masing-masing komoditas utama tanaman perkebunan: tiga stasiun penelitian tebu di Tegal, Semarang, dan Pasuruan; kopi dan kakao di Salatiga dan Malang; teh di Bogor; tembakau di Klaten dan Jember; dan karet di Medan. Kesemuanya terkait dengan lembaga penelitian di Bogor (Oudejans 2006). Lembaga inilah yang kemudian menjadi cikal bakal Departemen Pertanian di Hindia Belanda dan diteruskan pada pasca-kolonial. Baru pada awal abad XX lembaga ini memberi perhatian pada perbaikan kondisi pertanian rakyat, usaha pemeliharaan ternak dan perikanan, selain pada riset-riset *cash crops*.

C. Akar-akar pengetahuan agraria kritis

Dalam konteks kebijakan ekonomi semacam di atas serta kultur lembaga penelitian yang mendukung usaha tersebut, tidak ada riset-riset agraria yang memberi perhatian pada *aspek manusia* (*human side of agricultural research*). Ilmu sosial, dalam hal ini sosiologi yang berguna untuk mengetahui kondisi kelompok bawah masyarakat Indonesia, tidak diajarkan di Hindia Belanda. Pengajaran sosiologi didapatkan di *Rechthogeschool* (Sekolah Tinggi Hukum) di Jakarta pada tahun 1924. Perkuliahan diberikan dalam konteks mendukung secara umum kurikulum kajian hukum. Bahkan pada tahun 1934 pelajaran sosiologi dilarang dan tidak pernah diajarkan lagi (Jaspan 1960: 7).

Ada dua pengaruh yang bisa disebut sebagai akar-akar lahirnya studi agraria kritis pada periode ini. Yakni, karya-karya tulis (laporan, esai, pamflet, brosur, artikel ilmiah) yang berasal dari dua tradisi: *kelompok kiri/marxian* dan *kelompok pengkaji hukum adat*.

Dari kelompok kiri, bisa kita sebut Tan Malaka (1925), Semaoen (1925), Iwa Kusumasumantri (1927), Soekarno (1930). Tan Malaka menulis "Naar de 'Republiek Indonesia'" tahun 1925. Negara, tepatnya negara-bangsa, harus menguasai tanah dan sumber-sumber agraria. Pandangan dia pada intinya adalah bagaimana masa depan agrarian nantinya ada di tangan rakyat Indonesia dan bukan dikontrol oleh investasi asing, serta tidak dikelola berdasarkan modal asing pula. Dalam naskah tersebut ia merumuskan program nasional komunis Indonesia. Pada bidang ekonomi misalnya tuntutan program nasionalisasi pabrik-pabrik tambang, hutan, perusahaan perkebunan, penghapusan tanah-tanah feudal dan partikelir, serta pembagian tanah-tanah tersebut dan tanah

kosong/terlantar kepada rakyat Indonesia. Semaoen menggunakan nama samaran Wongso, menulis *Kitab Tani: Boekoe Oentoek Kaoem Tani Indonesia,* 1925 Pemikir komunis agaknya memang mengarahkan sasaran tembaknya pada dua arah, yakni kaum pemodal swasta/asing dan kelompok feodal kerajaan. Wongso dalam brosurnya itu menyampaikan 24 tuntutan dalam tiga isu utama: penguasaan dan distribusi tanah, pendidikan kaum tani, organisasi pemerintahan desa. "Supaja tanah-tanah partikelir dibeslag (diambil) dari tangan toean-toean tanah dan dibagikan serta dikasihkan pada orang-orang Tani ditanah-tanah itoe….[soepaja] tanah-tanah kaoem Soenan Solo dan Soeltan Djogja djoega dibeslag serta dikasihkan dan dibagi pada orang-orang Tani disitoe" (McVey 2006: 221-223, fn 105-106).

Sumira Dingley adalah nama samaran Iwa Kusumasumantri. Pada 1926 dia menulis pamflet dalam Bahasa Prancis tentang gerakan petani Indonesia. Manuskrip pertamanya terbit dalam Bahasa Inggris "The Peasant's Movement in Indonesia" yang disiapkan untuk pertemuan Krestintern, organisasi petani internasional di Berlin 1927. Setelah itu pada tahun 1927 pamflet tersebut diterjemahkan dalam Bahasa Rusia dengan judul *Bor'ba krest'ianstva Indonezii*. Pamflet ini berisi tentang perjuangan dan konflik petani melawan perusahaan perkebunan Eropa, beratnya beban pajak yang mereka rasakan, meluasanya kepemilikan tanah partikelir dan tanah-tanah raja, aktivitas peminjaman uang dari orang-orang Cina dan para haji yang mencekik, serta kaum tani tidak terdidik yang tidak sadar akan hak-hak politik mereka, dan berbagai permasalahan organisasi tani lainnya. Perjuangan petani di dalam sejarah Indonesia adalah perjuangan melawan struktur colonial dan struktur feudal berbasis agrarian (Luthfi, Razif and Fauzi 2010). Editor seri ini memberi penjelasan mengapa *The Peasant's Movement in Indonesia* penting untuk diterbitkan. Alasan pertama adalah untuk memberi justifikasi pentingnya jaringan global untuk melakukan perlawanan terhadap kapitalisme dan imperialisme. Kedua adalah pentingnya Indonesia sebagai arena pertarungan negara-negara besar, mengingat negeri ini juga mayoritas penduduknya adalah petani dan gerakan perlawanan sudah muncul.

Hatta menulis *Ke Arah Indonesia Merdeka* (1932). Gagasan Hatta tentang agrarian berkisar tentang hak atas tanah. Dia menekankan pentingnya memastikan hak atas tanah rakyat dengan mengakui hak-hak mereka. Sebagai ekonom ia menunjukkan bahwa bagaimana tanah merupakan faktor produksi yang sangat sentral. Keamanan petani erat kaitannya dengan hak atas tanah

mereka. Di dalam masyarakat tani prinsip kepemilikan tanah dikarakterisasi oleh kerja komunal atau kolektif. Tanah milik rakyat. Setiap orang dibolehkan memiliki tanah sekuat ia mengerjakannya. Akan tetapi tanah tidak boleh diperjual-belikan. Guna menjamin hak atas tanah, menurutnya, tiga hal harus diperhatikan. Pertama, tanah harus dimiliki rumah tangga petani yang mengerjakan. Orang yang mengerjakan tanah harus terhindar dari eksploitasi dan ancaman perampasan para rentenir. Penguasaan tanah orang lain dengan mengumpulkan hasil panen atas dasar riba, jeratan hutang, dan sejenisnya harus dilarang. Perjanjian yang merugikan tersebut harus dicabut dan tanah harus dikembalikan kepada pemilik sebelumnya. Kedua, undang-undang harus memuat ketentuan yang melarang individu memiliki tanah lebih dari 5 hektar. Ketiga, perusahaan harus berada di bawah penguasaan atau kepemilikan negara untuk dapat menguasai tanah yang berdampak pada kehidupan dan penghidupan banyak orang.

Oleh karena itulah saat mempersiapkan konstitusi di sidang BPUPKI, dalam usulannya tentang “Kesejahteraan Sosial” Hatta menekankan pentingnya suatu *system* yang disebutnya sebagai “demokrasi ekonomi”. *System* ini dijelaskan dalam tujuh pasal usulannya, di antaranya adalah “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama, menurut dasar kolektif” (poin 3); “cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak, dikuasai oleh pemerintah” (poin 4); “Tanah adalah kepunyaan masyarakat, orang seorang berhak memakai tanah sebanyak yang perlu baginya sekeluarga” (poin 5). Point-point itulah yang menjadi cikal-bakal Pasal 33 UUD 1945 (Kusuma 2017: 188-187).

Beberapa individu berpengaruh (Eropa) seperti Douwes Dekker (Multatuli) pada paroh abad sebelumnya (1859), Van den Brand (1903) dan J.L.T. Rhemrev (1904), van Deventer (1902), dan van Vollenhoven (1919), sangat mempengaruhi perhatian terhadap kondisi rakyat Hindia Belanda yang mengalami eksplotasi ganda dari sistem kolonial dan aristokrasi-feudal. Dalam romannya berjudul *Max Havelaar, of de koffi-veilingen der Nederlandsche Handel-Maatschappy,* Multatuli mengupas nasib pribumi yang hidup menderita dalam sistem agraria tanah partikelir (*particuliere landerijen*). Seorang asisten residen dalam cerita itu, Havelaar, menceritakan penderitaan kaum pribumi dan pembelaannya atas nasib mereka. Namun, dia harus berhadapan dengan sesama pejabat pemerintah kolonial (termasuk atasannya sendiri), residen dan elite feodal lokal yang memiliki kepentingan bisnis dengan Belanda.

Hasil laporan Jaksa Tinggi J.L.T. Rhemrev mengguncang publik Hindia Belanda. Hasil penyelidikannya pada paroh hingga akhir tahun 1903 merupakan perintah resmi dari Gubenur Jenderal Rooseboom (1899-1904). Penyelidikan itu tindak lanjut dari efek beredarnya brosur pengacara lokal Medan berjudul *De Millioenen uit Deli* (1902) yang menggemparkan, sampai ke negeri induk Belanda. Brosur itu merupakan himpunan tertulis dari pengalaman praktik advokat dia di Medan. Dengan gaya ketulusan dan kemarahannya, serta bernada relijius, Van den Brand menyajikan gambaran rinci mengenai teror dan pemerasan yang diderita para kuli. Brosur tersebut menyebabkan seluruh negeri merinding sekali, setelah setengah abad sebelumnya keluar *Max Havelaar* karangan Multatuli. Rhemrev sebagai pejabat tinggi negara membuat penyelidikan mendalam dan hasilnya ternyata tidak meleset dari apa yang digambarkan Van den Brand. Meskipun tidak membantah isi laporan, tetapi menteri daerah jajahan menolak laporan resmi Rhemrev disampaikan ke parlemen Belanda. Atas desakan semua partai, ringkasan laporan akhirnya disampaikan. Laporan Rhemrev akhirnya hanya diarsipkan tanpa tindak-lanjut dari pemerintah. Bahkan laporan itu berakhir dalam tumpukan arsip. Meski demikian publik telah mengetahui parahnya kondisi kuli perkebunan di Sumatera Timur itu (Breman 1997).

Van Deventer merupakan juru bicara utama yang menyuarakan "utang budi" atas kemakmuran publik Belanda yang diperoleh dari saldo anggaran (*batig slot*) perekonomian kolonial. Sebaliknya, keuntungan itu tidak diperoleh penduduk pribumi. Maka saatnya untuk mengembalikan (balas budi) ke pribumi. Ini adalah faham baru di awal abad, bahwa Belanda harus mengaku bertanggung jawab atas kemiskinan sebagian besar rakyat Hindia Belanda. Pemahaman ini mulai berhembus, menggantikan paham kuno sejak awal abad IX yang menganggap wajar bahwa "tanah jajahan ada untuk memberi manfaat pada negeri induk", nasehat H,W. Muntinghe pada Letnan Gubernur Raffles (Breman 1997: 2-3).

Karya terkenal van Vollenhoven *De Indonesiër en Zijn Grond* (1919) adalah untuk menanggapi RUU yang akan mengamandemen pasal 62 Regelingreglement tentang kebijakan pemerintah Hindia Belanda yang bergulir pada tahun 1917-1919. Rancangan amandemen itu mengusulkan penghapusan paragraf tiga yang berisikan klausul perlindungan atas hak-hak agraria masyarakat pribumi. Bahaya penafian hak-hak pribumi dalam RUU ini ia nyatakan tegas, "...bahwa persoalan ini akan ikut serta menentukan jawaban

atas pertanyaan, apakah kita di Hindia Belanda akan berhasil mewujudkan keadilan serta kepuasan, ataukah kekacauan dan kebencian". Oleh karena itulah secara kritis ia mempertanyakan konsep teritori negara (*domein verklaring*). Baginya, prinsip kepemilikan negara itu sebagai bentuk kekerasan; disebutnya sebagai "satu abad pelanggaran hak", sebab menafikan hak-hak pribumi atas tanah. Tanah adat yang dalam dokumen resmi dikategorikan "tanah liar" atau "tanah kosong" (*woeste gronden*), sebenarnya adalah apa yang disebutnya sebagai "beschikkingsrecht" atau hak ulayat yang dimiliki rakyat pribumi. Sebagai guru besar hukum adat yang mumpuni ia menjelaskan "Hak ulayat" atau *beschikkingsrecht* itu tidaklah dapat diketemukan dalam *Burgelijk Wetboek*, juga tidak dapat disamakan dengan *recht van heerschappij* (semacam hak pertuanan) di negara Barat. Namun di seluruh kepulauan Indonesia hal itu merupakan hak yang tertinggi atas tanah. Hak ini dipunyai oleh suatu suku (*stam*), atau oleh sebuah gabungan desa (*dorpenbond*), atau biasanya oleh sebuah desa saja tetapi tidak pernah dipunyai oleh seorang individu (Vollenhoven 2013 [terjemahan]: 8-9).

Kritik, tuntutan dan berbagai perubahan kondisi di dekade-dekade awal abad itulah yang kemudian turut mendorong lahirnya Komisi Agraria Indonesia (*Grondenrecht Comissie*, Maret 1935) yang bertujuan untuk mengubah hukum agrarian kolonial dengan melihat lebih jauh hak-hak atas tanah berbagai golongan di Hindia Belanda, termasuk hak pribumi dalam hukum adat. Komisi Agraria dipimpin oleh M.H. Thamrin, sekretaris pertama M. Yamin, sekretaris kedua Mr. Koentjoro Poerbropranoto (lalu digantikan Mr. Dr. Soekamto), sekretaris ketiga Amir Sjarifuddin, dan beranggotakan R.M.A.A. Koesoemo Oetoyo, R. Lukman Djajadiningrat, Mr. Hadi, dan Mr. Soenario. Pada masa awal kerja, Komisi mengirim surat ke beberapa pihak untuk mendapat masukan. Di antara yang mengirim masukan tertulis adalah Mr. Dr. Soepomo, Dr. Tjipto Mangoenkoesoemo, (Iwa) Koesoemo Soemantri, dan Mr. Abdul Ghafur. Beberapa nama dalam Komisi ini adalah sarjana hukum lulusan *Rechthogeschool* Batavia yang peduli pada hukum adat.

Komisi telah berhasil menyusun laporan (30 Juli 1935) berisi tentang (1) Aturan dan undang-undang tanah (hak tanah menurut adat, kewajiban anak negeri terhadap tanah, UU Agraria, dasar *domein,* larangan pengasingan tanah, hak lingkungan; (2) Arti tanah dalam masyarakat dan perekonomian (arti tanah, luas tanah yang dapat ditanami, penduduk, rumah tangga dan ketersediaan tanah, perpindahan penduduk); (3) Hubungan bangsa Indonesia, dan golongan

Indo-Belanda untuk memiliki tanah (sejarah dan kedudukan golongan Indo-belanda); (4) Putusan (Komisi Agraria Indonesia, Koleksi ANRI).

Riset mengenai kehidupan pekerja perkebunan pernah dihasilkan oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1939-1940. Riset berjudul *Living Condition of Plantation Workers and Peasant on Java in 1939-1940* dilakukan oleh *Coolie Budget Commission.* Dilakukan oleh komisi anggaran dengan penelitian lapangan di 18 sampel perkebunan dari 1182 perkebunan yang ada saat itu di Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat, hasil yang diharapkan dari riset itu adalah hal-hal praktis tentang apa yang harus dilakukan dalam memberi standar dasar upah pekerja tatkala kemunduran ekonomi terjadi, sehingga perekonomian perkebunan tetap dapat berjalan (Coolie Budget Commission 1956 [terjemahan]). Penelitian di atas diperlukan sebagai bagian dari proses penciptaan pengetahuan tentang seperti apa kehidupan pekerja perkebunan dan petani yang darinya dapat dirumuskan standar anggaran. Dari situ dapat tercipta standar minimal "rust en orde", sehingga tidak terjadi keresahan agraria (*agrarian unrest*) di wilayah perkebunan. Kesimpulan penelitian yang memberi gambaran memprihatinkannya kondisi kuli perkebunan dan pekerja pabrik (laki-perempuan, anak dan dewasa), namun tidak pada level mandor dan teknisi, mengkonfirmasi mengapa para pekerja perkebunan memberi dukungan positif terhadap para pemimpin revolusi dan alasan mengapa organisasi buruh pasca-kolonial dapat berkembang demikian kuat di antara buruh perkebunan (Kahin dalam Coolie Budget Commission).

Hasil penelitian, laporan kritis dari pejabat tinggi, *pamphlet*, brosur, dari lembaga dengan segenap tradisinya, serta yang berasal dari aktor-aktor sejarah Indonesia maupun Eropa/asing sebagaimana diuraikan di atas merupakan warisan periode colonial yang turut mempengaruhi terbentuknya studi agrarian kritis di Indonesia pasca-kolonial.

D. Studi agraria kritis di Indonesia pasca-kolonial

Dari berbagai pengetahuan agraria yang dihasilkan oleh lembaga, tim ataupun individu terkemuka yang akan diuraikan di bawah, saya berargumen bahwa pendekatan penelitian yang banyak dilakukan adalah *empirical/field studies* (turun lapang, turun bersama) untuk mendapatkan gambaran nyata realitas masyarakat, dari berbagai sisi seperti organisasi sosial, hukum adat, hubungan sosial-keagrarian dan sebagainya. Termasuk adalah gambaran

empiris mengenai kelembagaan ekonomi masyarakat Indonesia merdeka (sebagai contoh adalah koperasi yang cocok dengan kondisi struktur dan relasi agraria rakyat) yang bisa menjadi antitesa dari kelembagaan ekonomi perkebunan yang pada hakikatnya adalah sistem baru dari Barat yang diintroduksi (lengkap dengan mekanisme kekerasannya) ke masyarakat Indonesia. Sistem ekonomi itulah yang ingin diubah sebagaimana diaspirasikan dalam perumusan Konstitusi, hingga nanti dalam perdebatan mengenai eksistensi perusahaan perkebunan dan hak atas tanahnya dalam perumusan Undang Undang Pokok Agraria (1960).

Sejak tahun 1945 ada tiga rintisan studi agraria kritis di Indonesia. Kajian-kajian itu tidak dikerjakan dalam satu disiplin ilmu yang jelas, mengingat era tersebut nomenklatur disiplin ilmu belum muncul secara ketat. Namun, kajian-kajian tersebut menggambarkan tentang ketidak-adilan struktur agraria, kemiskinan pedesaan-pertanian, serta pembangunan pedesaan. Kampto Utomo menyebutnya sebagai kajian sosiografi atau embrio dari Sosiologi Agraria. Per-definisi, Sosiologi Agraria atau Sosiologi Pedesaan dijelaskannya sebagai "bentuk-bentuk dan proses-proses kelompok sosial dan masyarakat pedesaan dan pertanian, dengan senantiasa menyadari tidak terpisahnya tinjauan menyeluruh atas masyarakat bangsa, hubungan timbal-balik dengan masyarakat pedesaan dan sektor non-pertanian" (Kampto Utomo 1965).

Ketiga rintisan pada awal kemerdekaan itu muncul dari lembaga yang terkategori dalam Perguruan Tinggi, Jawatan atau Lembaga Pemerintah, dan Organisasi Masyarakat Tani atau Organisasi Politik. Di tengah keterbatasan infrastruktur akademik dan sumber daya manusia, penelitian terhadap isu-isu agraria tidaklah lemah (White 2004). Justru bermunculan dari berbagai institusi itulah yang turut memperkuat tumbuhnya studi agraria kritis. Diantaranya adalah: *Sosiografi Indonesia*-Universitas Gadjah Mada (UGM), riset pedesaan di Universitas Indonesia, Institut Pertanian Bogor, dan Universitas Padjajaran; Kantor Gerakan Tani, Djawatan Pertanian Rakjat, dan Djawatan Agraria dalam tubuh Departemen Pertanian; dan riset Akademi Aliarcham-BTI yang dipimpin oleh D.N Aidit (Utomo 1965;). Selain itu terdapat juga penelitian oleh Seksi Agraria UGM dan perannya dalam memberi dasar akademik bagi Rancangan UUPA, seri kajian *Masalah Agraria* Moh. Tauchid yang pada awalnya digunakan sebagai materi pelatihan organisasi tani (White 2004).

Nama Moch. Tauchid jarang diperhitungkan. Padahal ia adalah penulis prolifik dengan latar belakang pendidik Taman Siswa, salah satu pimpinan BTI periode awal, dan pendiri Gerakan Tani. Sebagai Sebagai ketua bagian pendidikan dan sosial ekonomi BTI, pada tahun 1947 menjadi pengelola utama majalah BTI, dengan judul sama, *Barisan Tani Indonesia,* dan menulis di dalamnya tentang berbagai hal berkaitan dengan maslaah petani dan pedesaan. Dalam tulisannya berjudul "Mentjapai Kemakmoeran dengan Modernisasi Pertanian" (Tauchid 1947) ia merumuskan bagaimana modernisasi pertanian itu dilakukan. Modernisasi itu bukan hanya soal mesin namun adalah mendidik rakyat tani agar mau berorganisasi (sebagai insititusi modern) serta menyadari arti kewarganegaraaan mereka. Pendidikan dan kursus kader (tingkat kabupaten hingga desa), dilakukan dalam upaya tidak hanya meningkatkan "keterampilan" bertani, namun penyadaran akan makna sebagai warga negara. Materi yang diusulkannya dalam kursus kader di antaranya adalah: tata negara, sejarah pergerakan nasional, ilmu jiwa dan masyarakat (sosiologi), pergerakan kaum tani, pergerakan buruh, ekonomi pertanian, hak atas tanah, kelaskaran, praktik kerja, dan juga pengetahuan tentang budi daya pertanian.

Tauchid juga menulis buku ensiklopedis ratusan halaman berjudul *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* (1952, 1953). Buku ini ditulisnya di Bogor ketika ia menjadi anggota DPR-S. Pada mulanya buku itu ditulis secara berseri dalam jilid tipis sebagai bahan pendidikan kader, dan akan dibukukan lengkap untuk kongres BTI tahun 1953. Namun, agaknya perpecahan di tubuh BTI telah tampak pada tahun sebelumnya, sehingga buku itu diterbitkannya sendiri menggunakan nama penerbit *Tjakrawala.* Ia menguraikan berbagai persoalan agraria sejak periode kolonial hingga tahun 1950-an. Di dalam penutup bukunya, disajikan filosofi, perspektif, dan anjuran memajukan kaum tani Indonesia. Buku ini konon menjadi rujukan dalam memberikan latar-belakang perumusan Rancangan Undang Undang Pokok Agraria (Yudhotomo 2004).

Kajian Persiapan Perumusan Undang Undang Pokok Agraria turut melahirkan studi agraria yang menarik. Berbagai seminar, studi, dan diskusi dipersiapkan untuk merumuskan rancangan Undang Undang Pokok Agraria yang berlangsung pada tahun 1948, 1951, 1956, 1958, 1959. Periode panjang ini menghasilkan kepanitiaan yang silih-berganti seperti "Panitia Agraria Yogya", "Panitia Agraria Jakarta", dan "Panitia Soewahjo", serta menghasilkan dua rancangan yakni "Rancangan Soenarjo", dan "Rancangan Sadjarwo". Inti

dari penyusunan dasar-dasar Hukum Agraria/Hukum Tanah baru itu adalah untuk menggantikan Hukum Agraria warisan pemerintah jajahan (Harsono 2007).

Rancangan akhir UUPA (1958) mengalami perdebatan berbagai aliran politik anggota parlemen sehingga perlu diseminarkan secara umum. Oleh karena itu Kementerian Agraria menugaskan beberapa orang untuk melakukan riset dan menyusun telaah yang akan disajikan dalam seminar yang kemudian berlangsung pada 19-22 November 1958 di Tretes, Jawa Timur. Mereka yang ditugaskan untuk melakukan telaah dan riset adalah Drs. Soerjadi tentang hubungan UUPA dengan pembangunan ekonomi negara; Kampto Utomo tentang pembangunan masyarakat desa; Sudiharto Sastromidjojo tentang kredit. Hasil seminar di Tretes masih menyisakan satu agenda riset lain yakni argumen mengenai penentuan luas minimum dan maksimum tanah milik (Printono 1965).

Dalam seminar di Tretes itulah Seksi Agraria UGM menyajikan ulasan dan draft perubahan pada RUUPA (Seksi tidak hadir sehingga paper mereka diedarkan ke peserta dan dilaporkan). Menteri agraria meminta resmi (Surat Nomor Unda/1/3/10, tanggal 4 Juli 1958) agar Seksi berperan untuk "*to ensure an objective angle in science*" terhadap rancangan yang ada. Seksi telah menyusun paper pertimbangan serta draft usulan perubahan. Sumbangan pemikiran dari Seksi sebagian didasarkan dari hasil kegiatan riset mereka melalui "angket agraria" yang dilakukan di Jawa Tengah dan Jawa Timur (1953). Angket dikerjakan oleh mahasiswa "dengan bantuan semua pendjabat Pamong Pradja, para Residen, Bupati, Wedana, Asisten Wedana dan para Kepala Agraria." Di tengah kelangkaan metode dan cara memahami kondisi agraria masyarakat , dalam pengakuan pelaksana "bahwa dengan menjelenggarakan angket agraria itu merasa diberi kesempatan dengan petundjuk jang methodis untuk memperoleh pengetahuan jang mendalam… [p]enjelenggaraan angket itu merupakan pula suatu didikan keahlian praktis." Penelitian agraria dengan metode angket ini mendapat bantuan Kementerian Dalam Negeri dan diketahui oleh Kementerian Agraria. Penelitian direncanakan untuk seluruh Indonesia namun batal karena kesulitan teknis dan keuangan (Laporan Presiden UGM 1954/1955).

Selain itu masukan terhadap RUUPA juga didasarkan pada perkuliahan ketua Seksi, yakni Prof. Mr. Drs. Notonagoro. Sejak tahun 1949 ia mengajar

Hukum dan Politik Agraria yang arah pengajarannya adalah bahwa hukum agraria baru “harus sesuai dengan alam kemerdekaan dan asas kerochanian Negara Republik Indonesia”, serta “hukum agraria itu selalu mengikuti realita agraria” (Soetiknjo 1987).

Dari sini tampak bahwa riset dan pengetahuan digunakan (*uses of knowledge*) untuk mendukung norma, kebijakan dan lahirnya regulasi yang mengatur tatanan agraria baru pasca-kolonial, menggantikan tatanan lama yang bertentangan dengan semangat kemerdekaan. Dalam pengalaman proses panjang perumusan UUPA di pemerintah dan parlemen serta keterlibatan Seksi Agraria UGM, persepsi dan imajinasi mengenai hukum agraria yang cocok bagi keseluruhan bangsa Indonesia sesungguhnya bukan hanya *proyek eksternal* berupa antitesa terhadap hukum kolonial, namun juga *proyek internal* berupa upaya untuk melampaui klaim-klaim dan kepentingan tiga aliran politik di parlemen: nasionalis, agama, dan komunis. Maka secara metodologis yang dilakukan adalah mensistematisir-ulang serta memberi dasar etik yakni mem-Pancasila-kan RUUPA, mengingat Pancasila adalah spirit kepribadian bangsa dan dasar negara Indonesia, serta mengharmonisasikan hukum agraria baru dengan hukum adat (Soetiknjo 1994).

Kajian dari Bandung ditunjukkan dari dua riset mendalam. Riset tentang kepemilikan tanah dan hubungan antara petani miskin dan petani kaya di Jawa Barat dilakukan oleh Anwas Adiwilaga (1954). Riset ini hasil dan kelanjutan dari penelitian yang pernah dilakukannya bersama dengan H. Ten Dam (Amsterdam) di Cobodas. Namun ia mengambil di lokasi lain, Tjipalago, Bandung.

Meski seorang ekonom, dengan melihat aspek penguasaan tanah yang ada di lokasi tersebut, Adiwilaga mampu menjelaskan diferensiasi yang terpampang nyata. Anwas Adiwilaga kemudian dikenal sebagai guru besar perintis Sosiologi Pedesaan di Unievrsitas Padjadjaran, Bandung. Anwas Adiwilaga pernah menyertai W. F. Wertheim sewaktu melakukan revisit ke Cibodas. Wertheim bersama Anwas Adiwilaga menyaksikan bagaimana kaum tani di lereng bersiasat atas kontrak tanam yang dipaksakan oleh dinas kehutanan. Petani merusak pinus-pinus itu di malam hari agar dinas kehutanan menggantinya dengan yang baru, berharap agar pohon itu tidak cepat menjadi besar dan menghalangi tanaman yang dikelola oleh petani. Tindakan ini menunjukkan gejala lapar tanah.

Demikian pula penelitian di daerah Cibodas, Bandung yang dilakukan oleh H ten Dam bersama Kampto Utomo dan para mahasiswa dan dosen Fakultas Pertanian UI, Bogor (1950 hingga 1954). Mereka melakukan studi struktur sosial masyarakat dan potensi kelembagaan lokal (yakni koperasi). Mereka menguraikan sejarah desa yang menjelang akhir abad 19 terbentuk di tengah hutan oleh petani-peneruka yang berasal dari desa-desa di dekat Bandung. Penelitian menjelaskan adanya struktur masyarakat Desa Cibodas yang terdiri dari dua kelompok sosial dengan perbedaan sangat mendasar didasarkan pada akses terhadap faktor produksi, yakni tanah. Kelompok pertama adalah kelompok buruh tani dan kelompok kedua adalah petani bebas. Perbedaan ini selanjutnya menentukan kegiatan ekonomi dan kedudukan sosialnya. Kelompok pertama berperan sebagai "abdi" atau "yang menyerahkan dirinya" sedangkan kelompok kedua sebagai "yang memerintah" atau "yang memperabdi" (ten Dam dalam Wertheim 1961). Secara kasar 90% dari keluarga yang ada di Desa Cibodas adalah buruh tani.

Lokasi Cibodas pernah dikunjungi oleh Wakil Presiden Mohamad Hatta dalam upaya gerakan koperasi. Penelitian dan pengalaman kunjungan itu memberi pemahaman penting bahwa ide penyatuan melalui bentuk koperasi dengan keanggotaan yang tidak setara secara ekonomi dan sosial hanya menghasilkan ketimpangan organisasi belaka.

Keberadaan jurnal turut menumbuhkan lahirnya kajian agrariaf yang relatif meluas. Jurnal *Sosiografi Indonesia dan Hukum Adat,* yang diterbitkan Universitas Gadjah Mada menjadi pertemuan antara kelompok hukum dan sosial-kemasyarakatan. Jurnal *ini* terbit sejak tahun 1955. Sampai dengan tahun 1961, kelekatan kajian Sosiologi pada Hukum justru menonjol, padahal anggota redaksi majalah ini adalah para ahli hukum (*meester in de rechten*), seperti Prof. Dr. Mr. M.M. Djojodigoeno (ketua), Wahjoeddin Widjaja (sekretaris), dan para anggota Mr. Soedarso, Mr. Soemardjo Hadiwignjo, Mr. Sarwono, Mr. Kaharkoesman, Mr. Pandam Goeritno.

Berbagai kajian lapangnya sangat kaya bahkan menghasilkan monografi daerah (desa dan dukuh). Dari kurang lebih 30 kajian, 2/3 adalah Jawa, selebihnya Sulawesi (2), Sumatera (3), Kalimantan (1), dan Bali (3). Berbagai soal terkait pedesaan seperti pertaniannya, kehidupan ekonomi, struktur kelas, kepemimpinan dan pemerintahan desa, kepercayaan masyarakat, tingkat hidup penduduk, susunan kekerabatan, dan lain-lain (Utomo 1965: 269). Penelitian-

penelitian lapangnya menunjukkan banyak contoh stratifikasi sosial berdasar ketimpangan penguasaan tanah daripada berbagi kemiskinan (White 2004).

Sosiografi Indonesia adalah majalah yang dibentuk oleh *Panitya Sosial Research* Universitas Gadjah Mada. Panitia ini dibentuk tahun 1951, dipersiapkan dalam rangka kerja sama dengan tim lapangan dari MIT. Kerja sama ini tidak bisa dilepaskan dari konteks Perang Dingin dan upaya Amerika untuk menyebarkan ilmu sosial yang berorientasi Barat (Amerika). Tim dipimpin oleh Rufus Hendon dengan beranggotakan 7 calon Ph.D Universitas Harvard: Clifford Geertz, Hilderd Geertz, Robert Jay, Donald Fagg, Edward Ryan, dan Alice Dewey, dan Lea Williams. Doald Fagg setelah menyelesaikan disertasinya kemudian melakukan bunuh diri. Tidak diketahui alasannya. Tema disertasinya tentang modernisasi dan birokrasi oleh keluarganya tidak diperkenankan diterbitkan (Tjondronegoro 1983). Kerja sama ini tidak lancar. Menurut versi Clifford Geertz (Geertz 1988) putusnya hubungan UGM-MIT ini berawal dari gagasan UGM yang menganjurkan Tim memilih lokasi Wonosobo. Daerah lereng pegunungan ini dikenal dengan langkanya persediaan beras. MIT Team lebih memilih Pare Kediri. Meski kerjasama tidak berlanjut, namun UGM telah mempersiapkan kegiatan-kegiatan riset dan majalah *Sosiografi Indonesia* merupakan outlet dari hasil penelitian-penelitian tersebut.

Konteks Perang Dingin ini sangat mempengaruhi pembangunan pengetahuan justru di institusi akademik, terutama fakultas pertanian yang baru didirikan. Council on Economic and Cultural Affairs (CECA) yang didirikan oleh Rockefeller III memiliki tujuan utama "pengembangan dan pelatihan ekonomi pertanian" di Indonesia. John Lossing Buck sebagai Direktur CECA dan penerusnya, Arthur T Mosher, pada tahun 1957 melakukan sensor terhadap buku-buku yang disumbangkan ke Indonesia.

Riset LPEM-UI tahun 1954-1955 pada mulanya berorientasi pada studi ekonomi pedesaan. Lembaga ini pernah melakukan penelitian di 23 desa Jawa Tengah dan Jawa Timur dalam kerjasama antara Universitas Indonesia dengan Kementerian Dalam Negeri. Sebagai pemimpin riset saat itu adalah Widjojo Nitisastro dan Julius E. Ismael. Tim menghasilkan laporan penelitian kependudukan dari Desa Djebres, Jawa Tengah *(1956)*; penelitian pemerintahan desa, pajak dan keuangan di suatu desa di Jawa Tengah (1957); dan survei umum kondisi dua puluh tiga desa di Jawa (1960) (Sadli dalam Nitisastro 1965). Survei umum menunjukkan bahwa sepanjang pulau Jawa penghidupan

mayoritas penduduk tergantung pada pertanian namun mereka hanya memiliki tanah kurang dari 0,1 hektar. Temuan tentang diferensiasi sosial berdasarkan penguasaan tanah cukup menonjol dalam riset tersebut.

Pada tahun 1956-1962 ketika UI mengirim sejumlah besar mahasiswanya (sekitar 45 orang) studi keluar negeri, Widjojo Nitisastro dan J.E. Ismael yang terlibat dalam riset 23 desa tersebut dikirim ke UC Berkeley, California. Beberapa orang dalam kelompok inilah yang kemudian oleh D. Ransom dalam majalah *Rampart,* edisi Oktober 1970 dijuluki dengan "Mafia Berkeley" (Mohamad dkk 2003). Kelompok ini pada Orde Baru kemudian membangun paham ekonomi yang jauh berbeda dari pengalaman risetnya di tahun 1950-an itu.

Dari Bogor tercata dua kajian yang bersifat pionir. Kedua karya dihasilkan oleh orang yang kemudian menjadi rektor IPB, yakni Bachtiar Rifai dan Kampto Utomo. Keduanya menulis disertasi di bawah bimbingan Prof. W.F. Wertheim. Bachtiar Rifai menulis disertasi berjudul "Bentuk Milik Tanah dan Tingkat Kemakmuran: Penyelidikan Pedesaan di daerah Pati, Jawa Tengah" (1958). Sementara Kampto Utomo menulis "Masyarakat Transmigran Spontan di Daerah W. Sekampung (Lampung)" (1957).

Disertasi Kampto Utomo memberi uraian sosiologis-antropologis tentang masyarakat tani perintis di Sumatera Selatan (Lampung). Pada mulanya mereka datang ke lokasi tujuan melalui program pemerintah, namun selanjutnya secara spontan pergi ke daerah baru yang mereka buka. Daerah baru ini kemudian menjadi "desa Jawa" yang mengembangkan satuan desa sebagaimana di Jawa (terhubungnya desa dengan kecamatan).

Pendekatan yang lebih bernuansa antropologis (tepatnya antropologi sosial) dalam kajian Kampto Utomo sebab kelangkaan buku teks sosiologi pada dekade awal pasca-kolonial. Saat itu bahan-bahan yang dianggap "baku" sebagai teks sosiologi belum ada. Bahkan tatkala Fakultas Pertanian IPB mengirim surat 8 halaman berupa permintaan bantuan 118 judul buku ke CECA, justru mendapatkan penolakan atas judul-judul buku sosiologi klasik seperti karangan Cooley, Weber, Merton, Hogbins, Gerth and Mills, dan Werheim. Judul yang disetujui adalah Parson, Lazarsfeld, dan Geertz (White 2004). Oleh karena itu dalam mempelajari pengetahuan sosiologi (desa), Kampto Utomo berlangganan jurnal *Currant Anthropology* daripada dari jurnal sosiologi yang saat itu justru kecenderungannya adalah sosiologi kota. Cara kerja antropologi ditempuhnya selama melakukan riset; mengamati kehidupan

sehari-hari, menggali *life histories,* bertindak sebagai *participant observer*, dan tidak ketinggalan pula, menelusuri arsip-arsip desa (Luthfi 2010).

Guna menggambarkan tradisi pengajaran pertanian dan agraria di Bogor pasca-kolonial, dijelaskan melalui gambaran biografis Kampto Utomo (lalu berganti nama menjadi Sajogyo) (Luthfi 2011). Pada tahun 1949 Kampto Utomo masuk Fakultas Pertanian, Universitas Indonesia yang berlokasi di Bogor (sebelum merdeka bernama *Landbouw Hogeschool,* dan tahun 1965 menjadi Institut Pertanian Bogor). Di fakultas ini ia mengambil jurusan ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Pertanian. Ia belajar dari berbagai tradisi ilmu *natura* dan ilmu *humana* (Wahono 2005). Ia belajar dari Prof. Teko Sumodiwiryo, seorang ahli penyuluhan yang memajukan koperasi tahun 1930-an; dari D. H. Burger mengenai birokrasi Hindia dan politik; dari Ir. Terra (ahli pekarangan) usahatani dengan analisa "etnologis", yang mana pekarangan adalah "pola matriarkal" dan lahan rumputan yang jauh dari rumah adalah "pola patriarkal". Van Aartsen, memberinya pemahaman tentang geografi ekonomi dalam konteks perekonomian dunia, Bloembergen (ahli botani) mengajarinya tentang "geografi tumbuhan"; Prof. W.J. Timmer mengajarkan tentang "agronomi sosial", dan di bawah bimbingan Prof. Wertheim (sosiologi) saat ia menyusun disertasi (1955-1957) (Sajogyo 2004). Bisa dikatakan bahwa pengajaran di IPB pada masa itu bersifat campuran dari berbagai materi dan disiplin ilmu, dengan para pengajar yang masih dominan dari Belanda dengan buku teks berbahasa Belanda, atau bahkan Jerman (terutama untuk koperasi).

Pengalaman Timmer sendiri cukup unik. Ia menjadi guru besar sampai 1951 di Fakultas Pertanian, Universitas Indonesia, di Bogor. Ia adalah perintis apa yang disebutnya sebagai "agronomi sosial". Dengan latar belakang insinyur pertanian dari Wageningen, Belanda, dan "konsulen pertanian", ia mengembangkan pendekatannya itu dalam suatu disertasi doktor di Universitas Indonesia (1947) dengan promotor Prof. Boeke. Kemudian pendekatan itu dimatangkan dalam buku tebal, "*Totale Landbouwwetenschappen*" (Bogor, 1953) yang menyajikan uraian holistik dan mencakup falsafah dasarnya. Buku ini memiliki reputasi internasional buku, namun baru diterjemahkan dalam bahasa Inggris pada tahun 1982 dengan judul utama "*The Human Side of Agriculture*", mempertegas pendekatan dalam teori dan praktik penyuluhan pertanian (Sajogyo 2004).

Karakter pengetahuan dari Fakultas Pertanian IPB adalah tidak hanya mengajarkan hal teknis namun sosial-ekonomi kemasyarakatan menjadi perhatian utama. Kelak ketika Kampto Utomo menjadi rektor IPB (1965), ia mewajibkan mata kuliah sosial-ekonomi di semua fakultas. Bukan hanya teori namun praktik di lapangan dengan turun ke bawah untuk belajar bersama dan mendampingi penduduk desa. Bimbingan Massal adalah kelanjutan dari Demas (Demonstrasi Massal) (1963) sejumlah dosen Agronomi dengan mahasiswa yang melakukan uji coba di 100 hektar sawah di Karawang, wilayah pilot project pertanian nasional. Atas keberhasilan rintisan Bimbingan Massal itulah maka pemerintah kemudian menetapkannya sebagai program wajib mahasiswa Pertanian se-Indonesia sebagai syarat wajib tugas akhir dan pada akhir 1965 diikuti oleh 1400 mahasiswa selama beberapa bulan di desa.

Bersamaan tatkala menjadi rektor, sejak tahun 1964-1972 ia diberi tugas oleh pemerintah untuk menjadi Ketua Badan Kerja Survey Agro Ekonomi (SAE). Lembaga ini bertugas "mengkaji sumber-sumber pertanian dan keadaan masyarakat tani di Indonesia serta mengenai organisasi, jasa-jasa dan program pemerintah di bidang pertanian dan agraria yang ada (dulu) sampai sekarang, baik dari pusat maupun dari daerah". SAE lahir atas ide Menteri Agraria Mr. Sadjarwo, dilatarbelakangi ketidakpuasannya atas hasil sensus pertanian 1963 yang tidak menggolongkan mereka yang memiliki kurang dari 1000m^2 sebagai petani. Realitas gurem tidak ditangkap dalam sensus.

Sediono M.P. Tjondronegoro ketika bergabung dengan IPB setelah lulus dari Universitas Amsterdam (1963) menyadari perbedaan pendidikan itu. Di Eropa, ia merasakan pendidikan elit, dan di Amerika (ia kemudian menyelesaiakan pendidikan master tahun 1968) bersifat massif. Di Eropa sangat dipentingkan analisa (kualitatif) dan teoretis, sedangkan di Amerika kuantitatif dan metode statistik/survei. Di IPB ia merasakan perubahan dalam bentuk penghilangan beberapa jenis mata kuliah serta kuliah lapang yang memberi cukup waktu berhadapan langsung dengan masyarakat pedesaan. Ia sangat terkesan dengan belajar bersama penduduk desa ini, "dengan menetap di desa, mahasiswa dapat menghayati kehidupan tani: apa saja yang mereka keluhkan; jalan pikirannya; adat istiadatnya; masalah apa saja di sana; dan kebahagiaan macam apa yang mereka rasakan. Ini tidak bisa didapatkan dari laporan lurah atau camat" (Tjondronegoro 2008: 123).

Ciri khas lainnya adalah lintas-disiplin ilmu. Dalam istilah David Penny yang mulai berkerja sebagai peneliti pembangunan pertanian awal 60-an di Indonesia, ia menangkap pendekatan yang dikembangkan oleh ilmuwan Bogor itu sebagai, mengutip nasehat yang diterimanya dari Sajogyo, *"If you want to understand the economy of my country, study our culture and our political system; if you want to understand our culture and our political system, study our economy"* (Penny 1984).

Bukan hanya lintas keilmuan, Sajogyo juga meletakkan dasar tradisi lintas gelar akademik, bahkan lintas-actor antara akademisi, pendamping masyarakat dan staf di pemerintahan. Ia menekankan pada relevansi sehingga permasalahan dapat dipahami secara baik dan ditemukan jalan keluarnya. Ilmu sosiologi pedesaan atau agrarian yang dikembangkannya bukan hanya mengemban tugas *deskriptif* namun juga *preskripsif* (pengorganisiran). Ia mendirikan asosiasi ilmuwan, Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI), yang beranggotakan tidak hanya mereka para ekonom, namun juga mereka yang berminat pada kajian sosial ekonomi pertanian dari berbagai latar disiplin, bahkan tidak juga mengharuskan bertitel sarjana.

Pada periode transisi antara pemerintahan Soekarno menuju pemerintahan Soeharto, di Yogyakarta terdapat serangkaian penelitian yang dihasilkan dari kampus kedinasan khusus budang agrarian yakni Akademi Agraria Yogyakarta. Terdapat ratusan judul skripsi bertema land reform di Akademi Agraria Yogyakarta (AAY), kini menjadi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, STPN). Akademi ini didirikan tahun 1963 dengan misi melaksanakan perintah UUPA 1960. Terdapat Jurusan Pendaftaran Tanah (Semarang) dan Hak atas Tanah/ Landreform (Yogyakarta). Sejak awal, mahasiswa AAY Yogyakarta ditugaskan untuk menulis skripsi tentang land reform yang saat itu (pertengahan 1960) sedang terjadi, baik dari sisi pelaksanaan dan dampak yang ditimbulkannya. Dari tahun 1966 hingga awal tahun 1983 tema landreform masih ditulis. Sejumlah kecil skripsi generasi awal itu telah didigitalisasi (STPN-ARC 2017). Perlu kajian tersendiri untuk memeriksa ratusan skripsi itu, sehingga dapat dianalisa arah dan perubahannya tatkala tema land reform masih diteliti pada masa Orde Baru.

Masa orde Baru itu arah pembangunan agraria berorientasi pada peningkatan produksi dengan meninggalkan masyakakat lapis bawah, sebab bertumpu pada kekuatan modal dan teknologi dalam agenda besar Revolusi

Hijau. Perkembangan pembangunan agraria dicirikan dalam satu istilah *"modernization without development"* (Sajogyo 1973), dan pada masa ini pula studi agraria kritis mulai tindak mendapatkan tempat di panggung ilmu pertanian dan ilmu sosial Indonesia.

E. Penutup

Pada umumnya, project dekolonisasi pengetahuan diiringi dengan mencari dan menemukan kembali pengetahuan "asli" masyarakat jajahan. Frase *"indigenous knowledge"* (Linda Tuhiwai Smith 2008 [terjemahan]) atau dalam konteks lain adalah "national perspective" (seperti dalam kajian historiografi Indonesia) menjadi sesuatu yang dipromosikan.

Warisan pengetahuan kritis dari tokoh pergerakan Indonesia beraliran kiri (komunis, nasionalis, dan sosial demokrat) serta individu terkemuka Eropa pada masa kolonial tidak bisa abaikan. Demikian pula sumbangan para sarjana hukum didikan Belanda, utamanya mereka yang menekuni hukum adat dan realitas kondisi rakyat Indonesia. Kolonialisme pengetahuan (dengan menganggap bahwa suatu kewajaran bahwa negeri jajahan dengan segenap kekayaan agrarianya ada untuk kepentingan negeri induk) telah diruntuhkan sejak pertengahan abad XIX dan makin kencang pada awal abad XX. Guncangan dekolonisasi pengetahuan sudah terjadi sejak sebelum kolonilisme runtuh. Dekolonisasi adalah suatu perjuangan (*struggle*) dan bukan penanda episode.

Demikian pula kontribusi dari para sarjana dan akademisi yang mengajar di IPB yang menggunakan perspektif lintas-batas disiplin ilmu (seperti Terra dan Timmer) dan sosiologi kritis (Wertheim).

Sifat dekonstruktif terhadap pengetahuan kolonial dari pengetahuan agraria era kemerdekaan yang sedang dibangun bukanlah terletak pada identitas nasionalnya yang romantik, namun pada metode dan tujuannya: empiris dan emansipatif. Penelitian empiris digunakan untuk mengetahui kondisi real rakyat Indonesia, dengan segenap permasalahan agraria warisan kolonial dan feodal; dan dilanjutkan dengan visi emansipatorisnya untuk membongkar dan ,melepaskan segala rintangan itu. Penelitian dan produksi pengetahuan itu dilakukan dan disebarluaskan oleh berbagai pihak yakni Perguruan Tinggi, Lembaga Pemerintah, dan Organisasi Masyarakat Tani atau Organisasi Politik. Arti kepakaran itu sendiri mendapatkan tantangannya saat

itu, sebab penelitian dilakukan secara bersemangat oleh berbagai pihak, dalam istilah Achille Mbembe, dari otoritas *university* menuju *pluriversity,* yakni *strategy of openness to dialogue among different epistemic traditions* (Mbembe 2015). Metode, visi, dan keterbukaan epistemik itulah yang dapat disebut sebagai kekuatan membangun studi agraria kritis di tengah kelangkaan infrastruktur dan tenaga terlatih saat itu. Dengan cara semacam itulah studi agraria kritis berperan dalam memerdekakan rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

ANRI, *Komisi Agraria Indonesia* 1935.

Bastin, John Sturgus (1954). *The Development of Raffles's Ideas on The Land Rent System in Java*, Netherland: Gravenhage.

Breman, J. 1997. *Menjinakkan Sang Kuli: Politik Kolonial, Tuan Kebun dan Kuli di Sumatra Timur pada awal abad Ke-20*. Pustaka Utama Grafiti.

Boomgaard, Peter (2006). 'The Making and Unmaking of Tropical Science Dutch Research on Indonesia, 1600-2000', *Bijdragen tot de Taal, Land- en Volkenkunde (BKI)*, 162-2/3.

Coolie Budget Commission (1956). *Living Condition of Plantation Workers and Peasant in Java in 1939-1940* (translation from Dutch by Robert van Niel). New York: Modern Indonesia Project Cornell University.

Dam, H Ten (1961). 'Cooperation and Social Structure in the Village of Chibodas', in W. F. Wertheim (ed.). *Indonesian Economics, the Concept of Dualism in Theory and Practice*. The Hague: W. van Hoeve.

Edelman, Marc and Wendy Wolford (2017), *Introduction: Critical Agrarian Studies in Theory and Practice*, (Antipode Foundation Ltd)

Geertz, Clifford (1988). 'Recollection of an Itinerant Career'. *Bulletin of Indonesian Economic* Studies, Vol. 24, No. 3.

Harsono, Boedi (2007). Hukum Agraria Indonesia: *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1*. Jakarta: Djambatan

Jaspan, M. A. (1960), *Social Stratification and Social Mobility in Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.

Kahin, George McTurnan (1956). "Preface", in Coolie Budget Commission 1956, *Living Condition of Plantation Workers and Peasant in Java in 1939-1940* (translation from Dutch by Robert van Niel), New York: Modern Indonesia Project Cornell University.

Kano, Hiroyoshi (1984). “Sistem Pemilikan Tanah dan Masyarakat Desa di Jawa pada Abad XIX”, in Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Kusuma, AB. 2017, *Menggugat Arsip Nasional tentang Arsip Otentik “Badan Penyelidik” dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Akram-Lodhi, A. Haroon 2018, “What is Critical Agrarian Studies?”, https://roape. net/2018/03/28/what-is-critical-agrarian-studies/, accessed on January, 30 2020

Luthfi, Ahmad Nashih 2011, *Melacak Sejarah Pemikira Agraria: Sumbangan Pemikiran Madzhab Bogor*, STPN Press, Pustaka Ifada, Sajogyo Institute

Luthfi, Ahmad Nashih and M. Fauzi, *Agrarian Chronicles in Indonesia: Expanding Imagination over Periods, Sectors, and Actors*, Yogyakarta and Jakarta: STPN Press and Konsorsium Pembaruan Agraria

Mbembe, Achille. 2015. “Decolonizing Knowledge and the Question of the Archive.” *Public lectures given at the Wits Institute for Social and Economic Research (WISER)*, University of the Witwatersrand, Johannesburg

McVey, Ruth T 2006, *The Rise of Indonesian Communism*, Singapore: Equinox Publishing

Mohamad, Goenawan et.al 2003, *Menyambut Indonesia: Lima Puluh Tahun bersama Ford Foundation (1953-2003)*, Ford Foundation dan Equinox Publishing

Oudejans, Jan H.M. 2006, *Perkembangan Pertanian Indonesia* (Yogyakarta: UGM Press)

Penny, D.H. 1984, *Hints for Research Workers in the Social Sciences*. Ithaca, New York: Center for International Studies and Dept. of Agricultural Economics, Cornell University

Printono 1965, *Undang2 Pokok Agraria, Landreform, Bandung*: Penerbit “Dua R” Raffles, Thomas Stamford, 2008 (Indonesian translation by Syafruddin Azhar) The History of Java, Yogyakarta: Narasi

Sajogyo 1973, “Modernization without Development in Rural Java”, paper on seminar Agrarian Transitions, Bangkok: FAO

Sajogyo 2004, “Membangun Wawasan, Mengikat Janji”, Pidato Akademik pada Peresmian Selo Soemardjan Research Centre FISIP UI, Jakarta, 15 Juni

Smith, Linda Tuhiwai 2008 (translation), *Dekolonisasi Metodologi*, Yogyakarta: Insist Press

STPN-ARC 2017, “Digitalisasi Skripsi Landreform” (CD 2017)

Tjondronegoro, Sediono M.P. 1983, “Penelitian Ilmu Sosial dan Penentuan Kebijakan”, Prisma, 6, Juni Tjondronegoro, Sediono MP 2008, *Mencari Ilmu di Tiga Zaman dan Tiga Benua: Otobiografi Prof. Dr. Tjondronegoro*, Bogor: Sains Press

Utomo Kampto 1965, “Research Sosiologi Pedesaan di Indonesia, 1945-1965”, in Sadikin Soemintawikarta (Ed.), *Research di Indonesia, 1945-1965, Bidang Pertanian (III),* Jakarta: Departemen Urusan Research Nasional Republik Indonesia

Wahono, Francis 2006, “Pendahuluan: Teori Terbentuk karena Aksi”, dalam Sajogyo, *Ekososiologi, Deidologisasi Teori, Restrukturisasi Aksi (Petani dan Pedesaan Sebagai Kasus Uji,* Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, Sains, and Sekretariat Bina Desa

White, Ben 2005, “Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transition and Scholarly Engagement in Indonesia”, in Vedi R. Hadiz dan D. Dhakidae (Eds.), *Social Science and Power in Indonesia* (Jakarta: Equinox with ISEAS)

White, Ben 2011, “Critical Agrarian Studies: Basic Concepts”, *Short Course Agrarian Transitions session A2*

Yudotomo, Imam 2004, *Kakung-Uti: Moch. Tauchid-Kastariyah, Catatan untuk Cucucucunya*, manuskrip tidak diterbitkan


PERMASALAHAN PERTANAHAN
PADA DEKADE AWAL ORDE BARU



PERMASALAHAN PERTANAHAN PADA DEKADE AWAL ORDE BARU

Ahmad Nashih Luthfi

Pendahuluan

Pada masa dekade awal Orde Baru terbit laporan berjudul "Laporan Interim Menteri Negara Riset Republik Indonesia mengenai Masalah Pertanahan" (selanjutnya disebut Laporan). Laporan yang dihasilkan pada tahun 1978 itu bertujuan untuk menghimpun permasalahan-permasalahan pertanahan yang dapat disajikan dalam gambaran menyeluruh tetapi ringkas-padat sehingga dapat dijadikan dasar kebijakan bagi pembangunan nasional pemerintah Orde Baru saat itu.

Laporan interim ini dihasilkan oleh tim peneliti yang terdiri dari dua unsur: *Pelaksana Penelitian* dan *Panitia Penasehat*. Pelaksana penelitian ada dalam Sekretariat Ahli dengan Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro sebagai Sekretaris Eksekutif (ahli sosiologi IPB), yang beranggotakan Dr. A. Lastario Kusumodewo (Ahli Ekonomi Pertanian dan Sosiologi, Direktorat Tata Guna Tanah, Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri), Kartono, M.A. (Ahli Statistik, Bidang Tanah Pertanian, B.P.S), Dr. Ir. Rudolf Sinaga (Ahli Ekonomi Pedesaan, IPB), Suprapto, S.H. (Ahli Hukum Agrarian, Staf Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri), Sudiro S.H. (Dirjen Pengairan). Adapun sebagai konsultan dalam Sekretariat Ahli adalah Budi Harsono S.H. (Staf Sekretariat Jendral Departemen Dalam Negeri), Dr. Ir. Arie Lastario K. (Staf Direktorat Tata Guna Tanah Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri), Dr. Sam Suharto (Kepala Pusat Pengolahan Data, Biro Pusat Statistik). Dr. Tjondronegoro bersama tim bertugas menghimpun masukan dari para penasehat. Dr. Tjondronegoro sekaligus membuat ringkasan eksekutif Laporan untuk didiskusikan dengan panitia penasehat.

Panitia penasehat terdiri dari sejumlah anggota yang mempunyai keahlian dalam bidang pertanahan dari berbagai departemen, instansi,

lembaga, universitas dan lembaga penelitian. Mereka terdiri dari Prof. Dr. Ir. A.M. Satari, Rektor IPB (Ketua), Abdulrachman Setjowibowo, Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri (Wakil Ketua), dengan para anggota Prof. Dr. Sajogyo (Direktur Pusat Studi Sosiologi Pedesaan, IPB.), Dr. Harjadi Hadipuspo (IPB), Prof. Dr. Sukadji Ranuwihardjo (Rektor Universitas Gadjah Mada), Prof. Dr. Sartono Kartodirdjo (Direktur Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan, UGM), Prof. Drs. Iman Soetiknjo (UGM), Dr. Mubyarto (UGM), Prof. Drs. Harun Al Rasjid Zain (Sumatera Barat), Prof. Dr. Ibrahim Hasan (Rektor Universitas Syiah Kuala), M.J. Rangkuti, S.H. (Rektor Universitas Islam Sumatera Utara), Ir. Suyono Sosrodarsono (Direktur Jenderal Pengairan, Departemen P.U.T.L), Dr. A.T. Birowo (Kepala Biro Perencanaan, Departemen Pertanian), Ir. Sadikin Sumintawikarta (Kepala Badan Litbang, Departemen Pertanian), Dr. Atje Pertadiretja (Kepala Pusat Bidang Perikanan, Badan Litbang Departemen Pertanian), Dr. Thee Kian Wie (LIPI/LEKNAS, Ketua Team Studi Perspektif Jangka Panjang), Drs. Soentoro (Kepala Direktorat Persiapan Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi).

Tim dibentuk berdasarkan SK Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan Menteri Negara Riset Nomor: 001/M/Kp/I/1978 Tentang Pembentukan Team Penelitian Masalah Pertanahan, tanggal 15 Januari 1978. Adapun tujuan pembentukan tim disebutkan sebagai berikut, "maksud dan sifat Laporan Interim dalam tingkat pertama ialah agar tersedia sebuah gambaran menyeluruh tetapi ringkas-padat yang mencakup permasalahan sekitar arti dan peranan tanah dalam rangka umum pembangunan nasional" (Soemitro Djojohadikusumo 1978, dalam pengantar Laporan). Laporan dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari tiga bulan, lebih cepat dari enam bulan yang ditugaskan. SK pembentukan tim tertanggal 15 Januari 1978 dan laporan disampaikan pada tanggal 4 Maret 1978.

Isi laporan

Laporan ini terdiri dari dua bagian. Bagian *pertama* adalah ringkasan, dimulai dengan tinjauan umum yang memberikan konteks situasi menjelang hingga pertengahan era 1970-an, berupa *man-land ratio*, permintaan tanah untuk beragam kebutuhan serta keberadaan peraturan-perundang-undangan dalam menyikapi perubahan yang sedang terjadi saat itu.

Inti-pokok permasalahan yang diidentifikasi oleh tim peneliti (1) Pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah; (2) Perundang-undangan dan pelaksanaan hukum (*law enforcement*); (3) Kriteria sosio-ekonomis untuk penilaian peranan tanah dalam pembangunan. Bagian pertama ini diakhiri dengan saran kebijakan jangka pendek dan jangka panjang.

Beberapa yang dapat kita catat dari sekian saran kebijakan tersebut adalah (1) pentingnya penegasan dari pemerintah mengenai masih berlaku dan sesuainya UU 56 Prp. 1960 dan PP No. 224 Tahun 1961 (tentang landreform), (2) penegasan tentang struktur Panitia Landreform Terpusat, Peradilan Landreform dan Anggaran Pembiayaannya; (3) perlunya peraturan yang melindungi agar tanah dikuasai dan digarap sendiri oleh pemiliknya, sehingga tanah guntai harus dialihkan menuju tanah untuk penggarap; (4) peraturan tentang perburuhan di sektor pertanian; (5) dijajagi adanya "Centre for Land Policy" di Indonesia untuk melakukan penelitian, evaluasi dan pelatihan di bidang pertanahan untuk menunjang pemerintah dalam memecahkan masalah pertanahan. Diusulkan agar keberadaan lembaga ini bersifat interdepartemental.

Bagian *kedua* berisi laporan lengkap hasil penelitian mengenai eksistensi perundang-undangan pertanahan tentang persoalan penguasaan dan pemilikan; masalah penggarapan tanah rakyat untuk tanaman tebu; budi daya tambak di Indonesia; masalah pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah dalam hubungannya dengan pembangunan pengairan; masalah pertanahan di Daerah Istimewa Aceh dan di Sumatera Barat. Kondisi pertanahan antara di Jawa dengan di Luar Jawa berbeda sehingga Tim perlu mengkaji persoalan pertanahan di kedua daerah tersebut. Berbeda dengan di Jawa yang dinilai memiliki tingkat kesuburan tinggi dan jumlah penduduk yang padat, di kedua wilayah tersebut dianggap tidak cukup subur dan padat populasi sehingga diperlukan kebijakan ekstensifikasi.

Konteks

Penelitian masalah pertanahan dilatar-belakangi oleh kondisi politik beberapa tahun sebelumnya yang sempat memanas. Pada tahun 1977, pemerintah Orde Baru mulai resah setelah mendapat banyak kritik dan demonstrasi besar-besaran. Pemerintahan Presiden Soeharto saat itu merasa perlu menengok kembali isu pertanahan setelah didera berbagai protes dalam peristiwa Malari (1974). Dalam sidang Dewan Stabilisasi Ekonomi

tanggal 8 November 1977, Presiden Soeharto memerintahkan perlunya segera menentukan langkah-langkah pengaturan mengenai pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah secara nasional. Oleh sebab itu perlu dibentuk tim penelitian yang bertugas menyelidiki permasalahan tersebut. Secara khusus pada tahun tersebut bersamaan pula dengan banyaknya kelaparan di daerah akibat gagal panen, seperti di Karawang Jawa Barat (*Antara,* 01-10-1977).

Transisi tahun 1977-1978 sebetulnya adalah periode mulai terbukanya publik membicarakan landreform, suatu isu yang saat itu diasosiasikan dengan komunisme. Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) bekerjasama dengan Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YKTI) tanggal 23-27 Januari 1978 mengadakan "Seminar Hukum Pertanahan" yang dihadiri kalangan pemerintah, akademisi, dan organisasi profesi. Seminar menyimpulkan bahwa landreform perlu dilanjutkan dan harus diintegrasikan dengan pengembangan transmigrasi, pertanian, koperasi dan pembangunan pedesaan, serta kesesuaiannya dengan Tata Guna Tanah dan Air. Diusulkan agar dalam GBHN menuju Repelita III yang akan diselenggarakan dalam Sidang Umum MPR, Maret 1978 yang akan datang, landreform dijadikan sebagai salah satu haluan kebijaksanaan. Selain itu perlunya peraturan yang lebih lanjut dalam mengatur masalah pertanahan sebagaimana yang diamanatkan dalam UUPA 1960 seperti peraturan tentang tana guna tanah, sewa-menyewa, hak tanggungan, jaminan sosial bagi buruh tani, dan tanah terlantar. Perlunya penyelesaian masalah dalam pelaksanaan landreform menjadi penekanan dalam seminar tersebut. Hasil seminar disampaikan kepada Menteri Riset Prof. Soemitro Djojohadikusumo.

Pada periode sebelumnya, Pelita I hingga menjelang Pelita II berakhir (1969-1978), telah dilaksanakan landreform sebagai kelanjutan dari landreform periode pertama (1960-1966). Kegiatan ini hanya melaksanakan redistribusi dari proses yang telah dikerjakan oleh periode sebelum tragedi 1965. Dalam laporan pemerintah, pada masa awal pemerintahan Orde Baru ini telah diredistribusikan 646.889 ha tanah kepada 883.429 kepala keluarga dengan rata-rata yang diterima seluas 0,75 ha/kk. Ganti rugi tanah dibayarkan dari Yayasan Dana Landreform sebesar Rp. 1.725.757.752,32 kepada pemilik tanah kelebihan maksimum seluas 71.957 ha, dan Rp. 1.000.807.832 ha kepada pemilik tanah partikelir seluas 482 ha (*Kompas*, 06-02-1978).

Akan tetapi secara umum kebijakan landreform telah kehilangan gaungnya. Ditjen Agraria saat itu menilai bahwa hambatan pelaksanaan kegiatan

landreform dikarenakan "tidak adanya "pernyataan politik pemerintah" dan tidak ada "dukungan politik dari badan legislatip maupun masyarakat." Di sisi lain fenomena pembelian tanah besar-besaran terjadi di masyarakat, "meningkatlah kegiatan memborong tanah pertanian oleh pejabat desa, petani kaya maupun pejabat dan orang kaya kota sehingga timbul lagi banyak pemilik tanah berlebihan" (*Kompas*, 06-02-1978). Oleh sebab itu strategi nasional untuk mengurangi ketimpangan kemiskinan serta kemiskinan di pedesaan adalah kebijakan transmigrasi. Sementara itu hasil Sensus Pertanian tahun 1973 menemukan sejumlah 309.368 pemilik tanah yang menguasai tanah lebih dari 5 ha, dengan total hampir 3 juta ha. Terdapat 6,5 juta kk petani hanya menguasai tanah 1,68 juta ha atau rata-rata 0,256 ha/k; dan 3,5 juta kk menggarap tanah kurang dari 1 ha.

Menteri Ekonomi dan Industri Prof. Widjojo Nitisastro dan Menteri Riset Prof. Soemitro Djojohadikusumo setelah melaporkan hasil penelitian ini kepada presiden sempat membuat pertanyaan pers mengenai isu penguasaan tanah dengan mengatakan bahwa di dalam laporan tersebut dibahas mengenai UUPA dan landreform. Dalam pernyataan pers disampaikan bahwa laporan itu menunjukkan arti penting keduanya hanya saja "yang menjadi soal adalah pelaksanaannya". (*Kompas*, 07-03-1978). Sayangnya kedua menteri hanya memberikan pernyataan singkat tersebut dan status Laporan ini tidak bisa diakses publik karena bersifat konfidensial dan hanya untuk dilaporkan kepada presiden, sebagaimana dalam surat penugasannya.

Keberlanjutan dan keterputusan

Meskipun tidak dapat diakses publik dan saran-saran dalam laporan tersebut ternyata tidak dijalankan pemerintah, namun dua hal pernyataan tentang posisi UUPA dan landreform tersebut berpengaruh. *Pertama*, landreform atau reforma agraria tidak lagi identik dengan agenda komunis, dan ini secara implisit dinyatakan dalam TAP-MPR No. IV/1978 dan penataan penguasaan tanah menjadi agenda yang dituangkan dalam GBHN 1978. *Kedua*, ilmuwan-ilmuwan sosial yang sebelumnya "tiarap" mulai berani muncul berbicara tentang reforma agraria (Luthfi 2011).

Isu landreform kembali bergulir ke publik. Majalah *Tempo* edisi 22 Juli 1978 menulis tentang "Menengok kembali Land Reform." Tilikan terhadap isu tersebut juga dipicu oleh terbitnya buku Amartya Sen, *Employment,*

Technology and Development (1975) yang di dalamnya terdapat ulasan bahwa intensitas pekerja tanah-tanah yang berukuran kecil jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan di pertanian lahan luas. Petani kecil cenderung bekerja lebih keras untuk menghidupi keluarga mereka ketimbang petani kaya. Ulasan itu mengkonfirmasi pendapat Gunnar Myrdal dalam bukunya, *Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations* (1968) yang menegaskan pentingnya landreform. Sistem ini perlu dipakai sebagai pengganti sistem persewaan tanah yang ada di Asia saat itu, sebab dalam kenyataannya dinilai amat kurang efisien. Ini sering timbul akibat dipraktikkannya sistem persewaan-ganda. Seseorang menyewa untuk disewakan kembali dengan uang sewa lebih besar kepada pihak lain. Dengan sistem semacam itu, Myrdal melihat bahwa produksi kurang bisa ditingkatkan. Maka menurutnya pemecahan masalah melalui landreform menempatkan para penyewa menjadi pemilik tanah. Dengan menggarap tanahnya sendiri maka petani yang semula menyewa menjadi pemilik sehingga akan bekerja lebih giat, dan produksi akan meningkat.

Laporan interim ini pernah dimanfaatkan oleh Menteri Pertanian Prof. Dr. Soedarsono Hadisapoetro sebagai salah satu sumber informasi sewaktu ia memimpin delegasi Indonesia menghadiri *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (*WCARRD*) yang diselenggarakan oleh FAO di Roma, Italia, 1979. Konferensi Internasional FAO ini membahas pembangunan pedesaan dan pembaruan agraria. Sejumlah 145 negara hadir, empat dipimpin kepala negara, 95 negara dipimpin menteri (*Kompas,* 01-08-1979). Terdapat 6 negara yang mengirim delegasi besar, termasuk dari Indonesia dengan jumlah utusan lebih dari 40 orang yang terdiri dari para akademisi, pakar, peneliti, dan pejabat pemerintah lintas-departemen. Unsur keterwakilan dalam delegasi tersebut tidak terlepaskan dari peran "Tim Peneliti Masalah Pertanahan" di atas, serta posisi Prof. Dr. Soedarsono Hadisapoetro sebagai menteri dengan latar belakang ilmuwan.

Konferensi menghasilkan rumusan "Peasant Charter". Di dalamnya berisi tentang *Deklarasi Prinsip dan Program Aksi*, yakni prinsip mengenai orang miskin di desa harus diberi ruang gerak untuk menjangkau tanah dan sumber-sumber air, input dan jasa di bidang pertanian, fasilitas-fasilitas yang tersedia di bidang penyuluhan dan penelitian. Konferensi ini merupakan angin segar mengemukanya wacana reforma agraria di Indonesia. Bahkan Menteri Pertanian saat itu menegaskan bahwa Indonesia harus meneruskan program reforma agraria dan UUPA 1960 yang masih berlaku di Indonesia (Luthfi

2011). Saat menteri melaporkan hasil konferensi FAO ini, Presiden meminta agar Team Penelitian Pertanahan diaktifkan kembali (*Kompas,* 01-08-1979), meskipun dalam perkembangannya ide ini tidak terlaksana.

Prof. Sajogyo, salah satu delegasi dalam konferensi di Roma tersebut menjelaskan arti strategis pertemuan tersebut. PBB melihat isu pembangunan pedesaan sebagai isu sentral dan menjadi permasalahan dunia, termasuk hasil konferensi yang memberikan dorongan bagi negara-negera peserta untuk melaksanakan "reformasi agraria", istilah yang digunakan dalam pemberitaan di media saat itu (*Kompas,* 04-08-1979). Dr. Tjondronegoro yang saat itu bertindak sebagai salah satu penasehat delegasi menggarisbawahi bahwa "Masalah tanah bukan masalah politik. Karena itu diharapkan dapat dibicarakan secara lebih terbuka tanpa prasangka politik. Sebab sejak dahulu semua mazhab-mazhab ekonomi menganggap tanah sebagai faktor ekonomi di samping modal dan tenaga kerja" (*Kompas,* 04-08-1979).

Wacana reforma agraria, atau secara umum "masalah pertanahan", terus bergulir di publik. Majalah *Prisma* edisi September 1979 membahasnya di bawah tajuk "Mencari Hak Rakyat atas Tanah" dengan menyajikan beberapa kasus sengketa agraria yang sebelumnya dianggap tabu. Selain itu hasil-hasil dari Konferensi Roma di atas dilanjutkan di Indonesia dengan mengadakan pertemuan "*International Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspectives*", di Selabintana Sukabumi (1981). Ini konferensi besar yang dihadiri oleh para pengkaji landreform dari beberapa negara. Pada gilirannya lahir karangan akademis yang disunting oleh Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (1983) berjudul *Dua Abad Penguasaan Tanah.* Sebuah buku klasik yang menjadi rujukan utama bagi para pengkaji agraria di tengah kelangkaan referensi saat itu. Para peneliti dan akademisi terus berupaya agar kajian dan kebijakan reforma agraria terus menjadi perhatian publik dan pemerintah.

Prof. Dr. Tjondronegoro (2008a: 47-48) mengingat kembali *Laporan Interim* ini dalam otobiografinya,

> "Penulis yang ditugaskan sebagai sekretaris eksekutif dalam evalusi kilat tersebut (November 1977-Maret 1978) berhasil merangkum berbagai pemikiran baik dari pejabat lembaga pemerintah maupun ahli-ahli universitas dalam suatu laporan interim masalah pertanahan yang diserahkan kepada Presiden Soeharto menjelang Pelita-3 (1978-1982).

Walaupun laporan tersebut oleh Menteri Pertanian Prof. Dr. Soedarsono Hadisapoetro dimanfaatkan sebagai salah satu sumber informasi sewaktu memimpin delegasi Indonesia menghadiri *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* (WCARRD) yang diselenggarakan oleh FAO di Roma, Italia, pada hemat penulis pelaksanaan Reforma Agraria tak kunjung dilaksanakan di Indonesia. Bahkan pemerintah Orde Baru sebenarnya tidak ada niat untuk memberi landasan kuat bagi pembangunan nasional menuju ke arah industrialisasi dengan membenahi struktur agraria terlebih dahulu yang timpang sejak jaman penjajahan Belanda."

Kemasygulan Prof. Tjondronegoro tersebut beralasan. Menengok kembali kebijakan pembangunan pemerintah Orde Baru saat itu, strategi pembangunan pedesaan dilakukan melalui program modernisasi pertanian yang sarat insentif dan modal asing. Terdapat inpres pada pertengahan 1970-an yang berorientasi pada pengembangan masyarakat di desa dan di kabupaten, penghijauan tanah, masyarakat organisasi produsen, prasarana pendidikan dan kesehatan (*Kompas*, 03-09-1976). Revolusi Hijau yang turut menjadikan Indonesia berswasembada beras menjadi garis pembangunan pertanian saat itu. Pembiayaannya diperoleh dari hutang luar negeri.

Media memberitakan bahwa pada era tersebut perekonomian Indonesia relatif cepat pulih, dengan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 7,6 persen, lebih tinggi dari Philippina, Malaysia, Mexico dan Venezuela, setelah lebih satu dekade sebelumnya perekonomian Indonesia mengalami inflasi tajam. Salah satu yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mendatangkan sumber daya modal dari luar negeri yang umumnya dari negara-negara industri maju. Wujudnya berupa penanaman modal asing (*direct investment*), investasi portofolio (*portfolio investment*) dan pinjaman luar negeri. Permasalahan penciptaan lapangan kerja produktif serta pertumbuhan penduduk menjadi perhatian sejak saat itu.

Strategi pembangunan nasional bertumpu pada utang luar negeri sebagai sumber pembiayaan pembangunan nasional (kisaran 28-30% dari pendapatan nasional). Pembangunan pertanian tidak terlepas dari kepentingan global saat itu. Forum dan negara-negara donor dikoordinasi oleh IGGI, Inter-Governmental Group on Indonesia, sebuah konsorsium penyedia dana pinjaman multilateral. Dana yang digelontorkan oleh IGGI saat itu adalah $ 2,3 milyar, angka yang

fantastis saat itu. Hutang dari IGGI ini naik secara berangsur mulai dari $ 200 juta (1967/1968), $ 500 juta (1970/1971), $ 950 juta (1975/1976) hingga $ 2,3 milyar (1980/1981). Hutang tersebut termasuk dialokasikan untuk program transmigrasi yang memindahkan populasi utamanya dari Jawa, Madura, Bali ke tujuan-tujuan pulau-pulau luar disertai dengan pembukaan tanah di daerah tujuan tersebut. *Problem* agraria yang ditandai dengan ketimpangan pemilikan antar-penduduk di Jawa tidak dibenahi di tempat dimana permasalahan terjadi, namun digantikan dengan kebijakan transmigrasi yang memindah populasi tersebut ke luar Jawa. Setengah juta orang pada periode Repelita III (tahun 1980/81) akan secara berangsur ditransmigrasikan (*Kompas*, 10-01-1980).

Meskipun paroh terakhir dekade 1970-an tersebut isu "pemerataan" menjadi isu sentral namun strategi pembangunan ekonomi tidak diarahkan pada upaya mewujudkannya. Kebijakan ketimpangan penguasaan tanah yang telah terbentuk sejak era Kolonial tidak dibenahi. *Man-land rasio* tidak diperkecil angka ketimpangannya namun ketiadaan akses atas tanah tersebut diatasi dengan kebijakan transmigrasi. Para ilmuwan telah merancang strategi pembangunan yang diadopsi oleh GBHN 1978 dalam rumusan "delapan jalur pemerataan" (*Kompas,* 04-08-1979). Stategi ini menempatkan "kesempatan kerja" dan "kesempatan berusaha" sebagai "jalur utama pembuka peluang" kesempatan dan pemenuhan kebutuhan menuju indeks mutu hidup manusia yang berkualitas (Sajogyo 1984, Soedjatmoko 1980). Akan tetapi kebijakan pemerintah dalam praktiknya cenderung pragmatis dengan mengandalkan pinjaman asing dalam pembiayaan nasional serta pemenuhan kebutuhan pangan dengan beragam insentif dan subsidi. Kebijakan transmigrasi untuk memindahkan penduduk miskin ke wilayah luar dalam realitanya melahirkan masalah lanjutan yang tidak mudah. Telah muncul keraguan akan efektivitas-transmigrasi terhadap over-populasi dan ketegangan hubungan transmigrasi dengan penduduk setempat. Dalam praktiknya pemerintah menghindari isu utama berupa "distribusi pendabatan" (Singarimbun dalam *Kompas,* 31-01-1979).

Relevansi

Banyak persoalan penting yang dapat kita renungkan dari Laporan ini. Sebagian di antaranya adalah, *pertama*, permasalahan guremisasi pertanian. Merujuk hasil Sensus Pertanian 1973, rumah tangga petani yang menguasai

tanah sempit 0,6 ha semakin meningkat, dari semula 7,95 juta orang (1963) menjadi 8,27 (1973) (hlm. 9). Pada masa sekarang, kondisi itu semakin mengkhawatirkan. Terjadi penurunan Rumah Tangga Pertanian (RTP) dari 31,170 juta (2003) menjadi 26,126 juta (2013). Sekitar 5 juta RTP hilang (Sensus Pertanian, BPS 2013). Tenaga muda yang bekerja di pertanian tersisa 6,9 juta (11 %) dari total 62,92 jiwa generasi muda (BPS 2020). Ini menjadi tantangan besar mengingat Indonesia menghadapi bonus demografi dalam rentang waktu 2020-2030. Bonus demografi dapat menjadi bencana demografi jika landasan dan strategi pembangunan tidak tepat. Kebijakan penciptaan lahan pertanian yang berskala luas dan dikelola secara korporasi (*corporate farming*) akan kontra-produktif pada perimbangan *man-land ratio* dan menjawab permasalahan penguasaan tanah pertanian keluarga serta serapan tenaga kerja pertanian tersebut. Produktifitas *corporate farming* juga dinilai kurang jika dibanding *small holder farm,* sebagaimana dalam kajian klasik ekonom Amartya Sen sebagaimana disebut di muka. Gejala global "repeasantitation" saat ini juga menarik dan mendapat perhatian para ahli (Van der Ploeg 2019).

Kedua, pemilikan tanah secara *absentee* (guntai) semakin marak pada periode itu (hlm. 13) namun tidak menjadi perhatian hingga sekarang. Pengurusan peralihan hak atas tanah di kantor hanya dilihat kelengkapan syarat administratif untuk sampai terbit sertipikat hak milik atas tanah tanpa mempertimbangkan lagi kepemilikan tanah yang bersifat guntai ataupun lebih dari batas maksimum. Akibatnya terjadi spekulasi dan akumulasi tanah pada pihak-pihak tertentu. Percaloan dan spekulasi tanah dengan demikian bukan semata-mata motif individual, sesuatu yang menjadi perhatian pemerintah untuk diberantas, namun ada persoalan kelembagaan dan problem sistemik tatkala pemerintah tidak lagi memedulikan kebijakan landreform berupa pengendalian pemilikan tanah. Kultur demikian ini berlangsung di tingkat kelembagaan di dalam administrasi pertanahan.

Sayangnya, kebijakan landreform memang tidak lagi menjadi perhatian pemerintah. Anggaran pelaksanaan landreform sejak 1971 tidak lagi tercantum lagi dalam APBN rutin maupun pembangunan, sehingga kegiatan tersebut akhirnya murni dibiayai dari Yayasan Dana Landreform. Para penerima tanah hasil kebijakan resmi landreform era 1961-1965 juga mengalami stigmatisasi (hlm 18), sehingga keberadaan mereka sekaligus tanahnya tidak jelas dan menghasilkan permasalahan sampai dengan sekarang di berbagai daerah (Mahardhika 2017; Luthfi 2018b; Safitri 2018). Perlu ada pemulihan pada

posisi petani penerima tersebut sekaligus memikirkan proses depopulasi yang menyertainya (Luthfi 2018b). Singkatnya, terdapat problem *law enforcement*, institusional dan politik dalam hal ini. Pertanahan menjadi dampak (objek) dari persoalan-persoalan tersebut namun sekaligus dapat menjadi perspektif (subjek) di dalam menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut.

Problem semacam itu telah menjadi perhatian Tim sehingga direkomendasikan agar perlu ditegaskan eksistensi struktur landreform, peradilan landreform dan anggaran pembiayaannya (hlm. 41). Kebijakan Reforma Agraria yang ada saat ini dalam perkembangannya dinilai kurang kuat tatkala keberadaan pemerintah sebagai pelaksana mengalami sektoralisasi antar-kementerian; disertai dukungan politik, infrastruktur regulasi dan pembiayaannya yang dirasa kurang memadai di dalam mengelola skala konflik dan ketimpangan penguasaan tanah yang telah demikian akut. Oleh sebab itu mengemuka dukungan agar kebijakan reforma agraria dipimpin oleh badan otorita yang bertanggung-jawab langsung pada presiden (Wiradi 2009) atau bahkan dipimpin langsung oleh presiden sebagaimana era 1960-an (Luthfi 2018a; Salim dan Utami 2019).

Ketiga, permasalahan ketentuan batas minimum tanah pertanian dan bagi hasil pertanian. Laporan itu telah mengkalkulasi bahwa angka 2 ha batas minimum pemilikan tanah itu tidak mungkin bisa dicapai (hlm. 17). Hal ini tidak semata-mata sebab pertumbuhan penduduk yang tidak seimbang dengan tanah yang tersedia namun karena peralihan alokasi atau terkait dengan tata guna tanah yang tidak berpihak pada perlindungan lahan pangan bahkan semakin menggerus tanah-tanah pertanian yang subur (hlm. 21). Di sisi lain penguasaan tanah pertanian yang sempit tersebut menanggung beban dengan adanya relasi ketenagakerjaan yang timpang. Porsi bagi hasil petani penggarap menjadi semakin kecil, misalnya dari sistem *maro* (setengah yang diterima penggarap) menjadi *mertelu* (sepertiga) dan *merapat* (seperempat). Bahkan petani penggarap disertai beban menanggung biaya produksi (hlm. 27). Persoalan bagi hasil ini sebetulnya telah diatur oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH), satu paket dengan Undang-undang 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Namun UUPBH ini tidak pernah dilaksanakan. Memasuki 60 tahun usia UUPBH pada tahun 2020 ini semestinya perlu ditengok kembali relevansi undang-undang tersebut di dalam melindungi kelas pekerja pertanian yang semakin tersingkir.

Keempat, hutan-hutan di Indonesia, terlebih di Jawa, tertutup aksesnya dari masyarakat. Laporan ini sudah mempertanyakan validitas dipertahankannya luas kawasan hutan sampai 30% DAS. "Batasan 30 persen dari luas DAS hanya merupaka patokan, yang belum cukup didukung oleh dasar ilmiah" (hlm. 37). Ditinjau dari segi hidrologi, adanya areal-areal perkebunan tanaman keras di dalam DAS seharusnya, menurut Laporan, ikut diperhitungkan dalam mempertahankan areal minimum tersebut (*ibid.*). Kritik yang muncul saat itu adalah tidak adilnya kawasan hutan dialokasikan pemberian konsesinya dalam bentuk HPH kepada pengusaha sampai 60 juta ha yang diperkirakan sudah meliputi dari separoh luas kehutanan di Indonesia. Selain problem ketimpangan di pedesaan dan di luar kawasan hutan, Laporan ini telah menangkap ketimpangan alokasi di dalam kawasan hutan. Kondisi ini semakin relevan kini karena kondisinya semakin mengkhawatirkan. Penguasaan tanah di dalam kawasan hutan yang mayoritas dikuasai oleh korporasi justru menunjukkan ketimpangan yang lebih dalam dibanding pada era kolonial. Pasca reformasi kondisi ketimpangan distribusi dan alokasi itu semakin nyata (Shohibuddin 2019).

Pandangan mengenai angka 30% kawasan hutan di suatu provinsi berbasis DAS tersebut tidak tunggal. "Hutan" atau "tanah hutan" yang dimaksud oleh instansi kehutanan dan kemudian tertuang dalam UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah istilah politis atau administratif dan bukan biologis. Artinya, 30% wilayah daratan pulau Jawa yang seharusnya tertutup hutan itu dalam kenyataannya di lapangan bukanlah tutupan hutan. Istilah itu hanya mengacu pada batas politis sebagai kawasan hutan (Peluso 2006: 188). Biro Perencanaan Perhutani Jawa Tengah 1983; BPS 1988; Persaki 1958 juga tidak memiliki penghitungan dan pandangan tunggal mengenai angka 30% tersebut (Peluso 2006: 189). Beberapa kajian mutakhir menunjukkan bahwa di dalam wilayah yang disebut kawasan hutan itu telah tinggal dan menetap masyarakat desa bahkan sejak masa Perang (1940-an). Penelitian tenurial yuridis dan analisa spasial berbasis citra pada suatu desa di Banyuwangi Jawa Timur misalnya, menghasilkan kesimpulan bahwa lebih dari 60% tanah di wilayah desa tersebut telah dikuasai masyarakat untuk masa lebih dari 20 tahun. Agregat angka untuk Banyuwangi adalah 1.362 ha (0,77% dari kawasan hutan) dan Jawa Timur adalah seluas 5.258,72 ha telah dihuni masyarakat dalam bentuk pemukiman permanen (Luthfi, Khanifa, dan Syanurisma 2020).

Kelima, laporan ini merekomendasikan perlunya dilakukan penelitian lebih lanjut, di antaranya adalah tentang hak atas tanah yang dimandatkan oleh UUPA 1960. Tidak terang betul apakah sebagai kelanjutan dari rekomendasi Laporan ini, pada tahun 1979 dihasilan "Konsep RUU Hak Milik atas Tanah" yang disusun oleh Tim Kerja Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Agraria (Tim Kerja 1979). Konsep tersebut didahului dengan penelitian mengenai "Hak Milik atas Tanah dalam Hubungannya dengan Fungsi Sosial" dan penelitian mengenai "Terjadinya Hak Kepunyaan atas Tanah Menurut Hukum Adat." Hak-hak atas tanah ini memang perlu diperjelas melalui peraturan-perundang-undangan lebih lanjut. Gagasan mengenai RUU Pertanahan beberapa waktu terakhir disusul dengan RUU Cipta Kerja perlu memastikan hak-hak atas tanah masyarakat di Indonesia. Penting dikedepankan fungsi sosial atas tanah, pengakuan penguasaan tanah masyarakat sebagai individu dan kelompok/ulayat, prinsip keadilan, kesejahteraan serta kepastian hukum. Tanpa prinsip-prinsip tersebut Indonesia sulit bertransformasi menuju bangsa yang maju dan berbudaya.

Penutup

Ide mengenai perlunya pusat penelitian kebijakan pertanahan atau "Centre for Land Policy" bersifat lintas-kementerian yang diusulkan oleh Laporan ini menarik dan penting. Lembaga penelitian ini bersifat terpusat namun bisa memiliki beberapa stasiun daerah yang ditugaskan untuk melakukan penelitian mengenai keragaman sistem agraria-pertanahan di berbagai kepulauan Indonesia, sehingga hasilnya dapat menjadi basis kebijakan setiap daerah atau menjadi rumusan kebijakan di tingkat nasional.

Laporan interim ini sekaligus mengingatkan arti penting penelitian di dalam menopang kegiatan pemerintah baik untuk kebijakan jangka pendek atau untuk kebijakan jangka panjang. Pemerintah terdahulu sangat menyadari hal tersebut sehingga sangat penting cara-cara semacam ini ditempuh oleh pemerintah sekarang. Kebijakan-kebijakan strategis pertanahan dan pembangunan nasional perlu didahului oleh ketersediaan data dan informasi serta kajian yang mendalam (*evidence based policy*), melibatkan para-peneliti lintas disiplin ilmu dan keahlian. Ia memerlukan penggodogan matang, membuka keikutsertaan publik untuk menyerap semua gagasan, serta diuji di hadapan publik terlebih dahulu agar ia *legal* sekaligus *legitimate* di hadapan publik. Urusan publik

menjadi informasi serta aspirasi publik, sebagaimana diangankan dalam demokrasi deliberatif.

Mencermati komposisi tim peneliti Laporan ini, kita dipertemukan dengan nama-nama ilmuwan yang memiliki reputasi dan pengaruh di berbagai bidang ilmu pengetahuan di Indonesia. Masalah pertanahan memang perlu dicermati dari berbagai aspek dan disiplin ilmu. Meski agenda penelitian berasal dari negara, peneliti mampu menyajikan permasalahan pertanahan yang kompleks dan tajam dalam menggambarkan realitas pertanahan yang nyata, bahkan menyentuh isu-isu kritis dan dianggap tabu saat itu. Hal demikian justru diperlukan sebab tujuan awal memang untuk memperoleh gambaran menyeluruh masalah pertanahan yang pada dasarnya berkaitan dengan kelompok masyarakat terbawah yang abai diperhatikan dalam pembangunan. Dr. Tjondronegoro dan beberapa peneliti terkemuka di dalam tim ini bukan ada dalam tradisi *floracrat,* mengutip istilah Andrew Goss (2014), yakni ilmuwan yang bekerja dalam kekuasaan negara. Namun, nasib Laporan yang sangat baik ini sayangnya tidak bisa keluar dari pagar-pagar Istana Kepresidenan.

Secara historiografis menengok kembali Laporan ini memiliki arti tersendiri. Periode awal Orde Baru sangat penting untuk dilihat sebagai bagian dari *heteroglossia* sejarah, memberi perhatian pada berbagai periode kekuasaan dan menganggap penting setiap periode tersebut dalam memengaruhi politik dan kebijakan pertanahan, baik dalam arti kehadiran maupun absensinya. Memedulikan kembali Laporan ini memiliki makna agar negara ini peduli pada pertanahan dan segenap aspek yang melingkupinya serta peranan penelitian yang serius dan mendalam dalam menopang kebijakan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Antara, 01-10-1977, "Presiden Soeharto Prihatin Kejadian Kekurangan Pangan di Kabupaten Karawang"

Mahardhika, Gandhi Putra 2017, "Sengketa Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Landreform di Kabupaten Majalengka Provinsi Jawa Barat", Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Goss, Andrew 2014 (terjemah), *Belenggu Ilmuwan dan Pengetahuan, Dari Hindia Belanda sampai Orde Baru,* Jakarta: Komunitas Bambu

Wiradi, Gunawan 2009, *Reforma Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir,* Bogor dan Bandung: Sajogyo Institute, KPA, dan AKATIGA

Safitri, Hilma 2018, "Pro dan Kontra Pelaksanaan Program *Land Reform* dan Peristiwa 65 di Desa Soge, Kabupaten Indramayu, Jawa Barat", *Archipel*, 95

Kompas, 01-08-1979, "Sesuai dengan hasil Konperensi Reformasi Agraria di Roma: Presiden Minta Team Peneliti Pertanahan Diaktifkan Kembali"

Kompas, 03-09-1976, "Menteri Soemitro: Asal Program Inpres Dilaksanakan dengan Tepat dan Cermat"

Kompas, 04-08-1979, "Dorongan Moral untuk Reformasi Agraria"

Kompas, 06-02-1978, "Kurang Pernyataan dan Dukungan Politik untuk Pelaksanaan Landreform"

Kompas, 07-03-1978, "Rampung Penelitian Soal Pertanahan"

Kompas, 10-01-1980, "Jan de Koning: Indonesia Berhasil Cukup Baik, Program Transmigrasi Mutlak Perlu"

Kompas, 31-01-1979, "Kecepatan Pemindahan Penduduk Tak Seimbang dengan Pertambahannya"

Luthfi, Ahmad Nashih 2011, *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria, Sumbangan Mazhab Bogor*, Yogyakarta dan Bogor: STPN Press, Ifada, dan Sajogyo Institute

Luthfi, Ahmad Nashih 2018a, "Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla", *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan,* Vol 4, No 2

Luthfi, Ahmad Nashih 2018b, "Kekerasan Kemanusiaan dan Perampasan Tanah Pasca- 1965 di Banyuwangi, Jawa Timur", *Archipel*, 95

Luthfi, Ahmad Nashih, Tiara Nur Khanifa, Syarli Syanurisma 2020, "Policy Brief: Kebijakan Terpadu antara Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) di Kawasan Hutan di Jawa", Yogyakarta: PPPM STPN

Peluso, Nancy Lee 2006, "*Hutan Kaya, Rakyat Melarat: Penguasaan Sumber Daya dan Perlawanan di Jawa",* Jakarta: Konphalindo

Sajogyo 1984, "Indeks Mutu Hidup atau '8 Jalur Pemerataan Plus'

Salim, M. Nazir dan Westi Utami 2019, *Reforma Agraria, Menyelesaikan Mandat Konstitusi: Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria,* Yogyakarta: STPN Press

Shohibuddin, Mohamad 2019, "Memahami dan Menanggulangi Persoalan Ketimpangan Agraria (1)", *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 5, No. 1

Tempo, 22 -07-1978, "Menengok kembali Land Reform"

Tim Kerja Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Agraria 1979, "Konsep RUU Hak Milik atas Tanah"

Tjondronegoro, Sediono M.P. 2008a, *Mencari Ilmu di Tiga Zaman dan Tiga Benua, Otobiografi Prof. Dr. Sediono M. P. Tjondronegoro,* Bogor: Sains Press

Tjondronegoro, Sediono M.P. 2008b, "Ringkasan Laporan Interim, Gambaran tentang Permasalahan Tanah", dalam Soedjarwo Soeromihardjo, dkk (Ed.), *Pengabdian Seorang Guru Pejuang Petani*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Pertanahan Indonesia

Van der Ploeg, Jan Douwe 2019, *Petani dan Seni Bertani Maklumat Chayanovian*, Yogyakarta: Insist Press

REKLAMASI DAN PENGUASAAN TANAH PASCA PERTAMBANGAN TIMAH DI BANGKA





REKLAMASI DAN PENGUASAAN TANAH PASCA PERTAMBANGAN TIMAH DI BANGKA

Darmanto dan Ahmad Nashih Luthfi

Abstrak

Meluas dan intensifnya tambang timah—baik dengan ijin maupun tanpa ijin—di era desentralisasi menciptakan kerusakan tanah di provinsi Bangka Belitung. Untuk mengatasi kerusakannya, perusahaan tambang berijin memiliki kewajiban reklamasi. Terdapat beragam skema dan model reklamasi yang dilakukan—dengan melibatkan banyak aktor. Setiap skema dan model reklamasi memiliki legitimasi dan landasan aturan tersendiri yang tumpang tindih dan bertentangan. Selain reklamasi konvensional, wacana reklamasi berbasiskan masyarakat diajukan sebagai terobosan pengelolaan tanah pasca tambang. Wacana reklamasi berbasiskan masyarakat digulirkan untuk memberi peluang bagi masyarakat akses dan kontrol terhadap tanah pasca tambang. Pelaksanaan reklamasi selama ini serta diimplementasikannya wacana reklamasi berbasis masyarakat tidak mudah dilakukan, mengingat status dan pengelolaan tanah-tanah reklamasi pasca tambang timah, menunjukkan kondisi *open access*. Berbagai aktor mengambil manfaat dalam bentuk klaim, pematokan, pendudukan, dan pemanfaatan di atas tanah pasca tambang yang status pengelolaannya masih belum jelas. Era pasca deregulasi-desentralisasi mengarahkan pada satu kesimpulan sementara bahwa kondisi spasial-keagrariaan di Bangka mencerminkan apa yang disebut dengan *Un-governable Space*.

Kata kunci:
desentralisasi-deregulasi, tambang timah, open access

Eksploitasi pulau Bangka selama lebih dari dua abad telah mengubah wajah Bangka lebih dari tempat manapun di Indonesia....Lanskap Bangka jelas tidak dapat diubah (lagi) dan tidak dapat dikembalikan. Dalam perspektif udara, lusinan danau di sebuah pula yang tidak pernah memiliki danau alami satupun.

(Somers 1992: 235)

PENDAHULUAN

Sapi Di Kuasa Pertambangan

Ali Bangka, sebutlah namanya begitu, manajer perusahaan rekanan PT. Timah, mengeluhkan masuknya sapi-sapi ke dalam kawasan reklamasi yang ia kerjakan di Air Pedada. Sapi-sapi tersebut memakan tanaman *pioneer* dan menginjak-injak tanaman pohon yang baru ditanam sebulan sebelumnya. Jejak kaki hewan herbivora itu masih jelas tercetak di tanah kering dan taburan pupuk sekitar lobang tanaman. Bekas renggutannya terlihat di pucuk-pucuk tanaman yang mulai mengering. Kotoran basah terlihat dimana-mana. Mustahil pemilik sapi itu adalah warga di luar kampung Air Pedada. Menurut Ali, dia sudah memperingatkan penduduk sekitar lahan reklamasi untuk tidak merusak lahan garapannya. Ia juga telah mensosialisasikan pengerjaan ini dengan kepala dusun setempat. Agaknya, usahanya tidak membuahkan hasil.

Seperti banyak pemandangan di pulau Bangka, kawasan reklamasi Air Pedada berupa dataran tandus terbuka tanpa tumbuhan di atasnya. Kolam-kolam bekas tambang—dikenal dengan sebutan *kolong*—menganga terbuka. Di sekelilingnya adalah sisa-sisa akasia dewasa yang ditanam PT. Timah tahun 1990-an untuk memulihkan lingkungan pascatambang. Satu-satunya perbedaan kawasan itu dengan kawasan tambang lain adalah papan berwarna biru tua bertuliskan proyek reklamasi PT. Timah. Terletak di pinggir jalan utama desa di kompleks perkantoran Gubernur provinsi Bangka Belitung, siapapun bisa memasuki kawasan ini. Tidak hanya sapi yang meninggalkan jejaknya. Di dekat kolong, mesin penyedot tanah masih menyala. Beberapa pekerja tambang inkonvensional (TI) lalu lalang mencangkul tanah dan memisah bijih timah. Terlihat juga anak-anak kecil mengais sisa-sisa timah yang tidak tertapis (*nglimbang*).

Ali bukannya tidak berusaha menjaga lahan reklamasi. Seperti yang ia tuturkan, sosialisasi kegiatan ini telah dilakukan dua kali kepada masyarakat sekitar Air Pedada. Namun ia mengatakan, tidak mungkin lahan ini 24 jam penuh diawasi. Ia juga mengatakan tidak mungkin berkelahi dengan para penambang TI. Ia hanya berharap, tanaman reklamasi tidak dicabuti, diganggu atau dirusak. Sementara PT. Timah sebagai pemberi pekerajaan memahami persis kawasan reklamasi tidak bisa dikontrol secara penuh. Kontrol yang ketat dan menggunakan paksaan hanya akan membuka konflik dengan penduduk

sekitar dan para penambang. Para penambang itu, menurut pejabat PT. Timah, diduga didukung oleh pejabat sipil atau militer setempat sehingga sukar untuk diberantas.

Dua puluh atau tiga puluh tahun lampau, tidak pernah terbayang sapi-sapi bisa masuk ke dalam kawasan tambang. Di masa orde baru, akses ke dalam wilayah Kuasa Pertambangan (KP) dijaga secara ketat. PT. Timah menggunakan militer untuk memproteksi areanya. Mereka melarang warga menambang dan menghukum siapa saja yang menyimpan timah di dalam rumah. Banyak kasus kekerasan—bahkan sampai pembunuhan—terhadap penduduk (Erman 2007: 230). Warisan kekerasan dalam pengontrolan tambang timah muncul dalam cerita-cerita populer bahwa siapapun yang menggenggam butiran biji timah akan ditembak.

Cerita sapi di kawasan reklamasi memberi gambaran perubahan praktik-praktik pertambangan di Bangka. Era kontrol militer dan kekuasaan tunggal PT. Timah telah berlalu. Monopoli kuasa pertambangan PT. Timah runtuh dan merangsang ratusan petambang tanpa ijin memasuki wilayah Ijin Usaha Pertambangan (IUP) PT. Timah. Desentralisasi membuka ruang negosiasi dan praktik baru pertambangan. Kekuasaan ekonomi-politik yang didelegasikan kepada pemerintah daerah menghasilkan aturan-aturan yang memberi peluang bagi aktor-aktor baru bermain dalam industri timah (Erman 2009, Sakai 2005). Implikasinya, sebagian besar KP PT. Timah telah dirambah, dimasuki dan ditambang oleh banyak pelaku—penduduk sekitar, pendatang, para migran, pejabat rendahan, dll. Bahkan sapi-sapi pun bisa dengan leluasa masuk ke dalam kawasan reklamasi.

Dalam definisi teknisnya reklamasi adalah 'kegiatan yang bertujuan memperbaiki atau menata kegunaan lahan yang terganggu sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan agar dapat berfungsi dan berdayaguna sesuai dengan peruntukkannya'[1]. Kegiatan ini dilakukan setelah perusahaan pemegang KP melakukan eksploitasi. Reklamasi dirujuk sebagai bagian kegiatan pasca-tambang yang tercantum dalam dokumen Rencana Penutupan Tambang (RPT) yang harus disiapkan oleh pemegang konsesi sebelum mengajukan ijin[2]. Dalam konteks PT. Timah reklamasi lahan bertujuan untuk mengembalikan kondisi habitat dan keanekaragaman hayati dari lahan tersebut sedapat mungkin ke

1 Peraturan Menteri (Permen) ESDM No 8 Tahun 2008

2 UU Pokok Pertambangan No. 4 tahun 2006. Dalam berbagai ayat (9,11, 23 dst) disebutkan, kegiatan reklamasi adalah bagian integral dari proses penutupan tambang dan pengelolaan lingkungan.

kondisi aslinya, sebelum kegiatan penambangan dilakukan. Proses reklamasi dipandang sebagai cara agar lahan pascatambang dapat digunakan berdasarkan rencana tata ruang dan wilayah (Anonim 2010: 152)

Di Indonesia, kajian mengenai pengelolaan sumber daya alam (terutama tanah) pasca-tambang lebih banyak mendiskusikan aspek-aspek teknis pengerjaan reklamasi sementara dimensi-dimensi sosialnya agak kurang diperhatikan. Padahal, di pelbagai tempat, kegiatan pasca-tambang merupakan fase krusial untuk menentukan alokasi tanah pasca dikurasnya habis isi di dalamnya. Tanah-tanah bekas tambang umumnya berada dalam ketidakpastian kontrol dan penguasaaan dimana perusahaan penambangnya mengakhiri kegiatannya namun secara aktual tanah tersebut tidak ada yang mengontrolnya. Tanah-tanah pasca tambang umumnya berada dalam kondisi akses terbuka (*open access*). Tanah ini menjadi arena kontestasi beragam pelaku dengan beragam kepentingan.

Masuknya sapi di kawasan reklamasi menunjukkan, sebuah kegiatan yang dianggap masalah teknis seperti reklamasi tidak terisolasi dari dimensi-dimensi sosial yang membentuk kait-kelindan kuasa akses dan kontrol kawasan pertambangan. Keberhasilan dan praktik reklamasi—sebagai bagian proses pertambangan—sangat dipengaruhi ekonomi-politik pertambangan di tingkat nasional maupun global dan hubungan-hubungan ekonomi-politik di tingkat lokal. Dengan mempercayai perlunya kebutuhan analisis yang lebih luas, orientasi laporan ini adalah mengidentifikasi pentingnya peran institusi dan relasi sosial sebagai sarana perebutan akses di kawasan reklamasi. Usaha reklamasi PT. Timah bisa digunakan untuk melihat perebutan akses dan kontrol terhadap sumber daya tertentu oleh pelaku yang berbeda-beda. Setiap pelaku yang masuk ke dalam kawasan reklamasi berusaha meraih manfaat dari sumber daya alam dengan menggunakan perangkat dan legitimasi seperti teknologi, modal, pasar, pengetahuan, otoritas, identitas sosial, dan juga relasi sosial.

Laporan ini berusaha menyediakan analisa ekonomi-politik reklamasi dan kuasa tanah pasca tambang timah PT. Timah di Pulau Bangka. Tulisan ini dimaksudkan untuk menjawab beberapa pertanyaan kunci, di antaranya adalah: 1) Bagaimanakah status dan kondisi tanah pasca tambang; 2) Regulasi apa saja yang mengatur tentang kegiatan reklamasi tanah pasca tambang timah; 3) Siapakah aktor yang akan mengambil peran dan manfaat dalam proses

reklamasi tanah pasca tambang timah; 4) Bagaimanakah peluang dilakukannya reklamasi berbasis masyarakat.

Lokasi yang digunakan sebagai studi kasus adalah kawasan reklamasi Air Jangkang dan Air PL yang merupakan bekas pertambangan PT. Timah di Pulau Bangka, provinsi Bangka Belitung. Air Jangkang dan Air PL merupakan kawasan bekas tambang yang memiliki luas yang berbeda dan ditangani secara berbeda oleh PT. Timah. Pilihan kedua tempat tersebut diharapkan memberi gambaran mengenai dinamika dan kekhasan pendekatan reklamasi yang berbeda-beda bagi PT. Timah. Pendekatan yang dilakukan dalam studi ini adalah pendekatan ekonomi-politik. Pendekatan ini membutuhkan penelusuran sejarah, kelembagaan dan perilaku aktor-aktor yang terlibat dalam industri tambang. Dengan demikian pendekatan ini menghubungkan antara praktik reklamasi pertambangan pada waktu lampau, dan peristiwa-peristiwa sosial pada tingkat lokal, regional bahkan pada level global yang mempengaruhinya beserta aktor-aktor yang berperan baik langsung maupun tidak langsung dalam usaha reklamasi.

LATAR BELAKANG

Tambang Timah, Desentralisasi dan Isu Ekologi

Dua dekade setelah Somers menulis sebuah kesimpulan mengenai perubahan lanskap luar biasa akibat praktik pertambangan (Somers 2008: 245), pulau Bangka menghadapi masalah ekologi yang jauh lebih parah. Banyak ahli merujuk proses deregulasi tata niaga pasir timah pada tahun 1999 dan proses desentralisasi adalah dua pokok yang berperanan terhadap peningkatan kerusakan lingkungan. Deregulasi tata niaga timah mencantumkan bahwa timah bukan lagi komoditi strategis yang penambangan dan perdagangannya harus diawasi dan dikontrol oleh pemerintah. Aturan yang termuat dalam Keputusan Menteri Perdagangan No. 146/1999 ini memangkas peran monopoli PT. Timah.

Desentralisasi politik merangsang negoisasi ulang batas kekuasaan pemerintah pusat dalam eksploitasi tambang timah. Di Bangka, desentralisasi didasarkan atas aturan-aturan yang kabur sehingga membuka banyak intepretasi (Erman 2009: 257). Dalam kaitan dengan tambang, respon pemerintah daerah sangat cepat dan radikal dalam menegosiasikan pengelolaan timah dengan tujuan mencari sumber-sumber pedapatan yang menggiurkan dari bisnis ini. Bupati dan Gubernur menangkap peluang ini sebagai kesempatan untuk

memberikan ijin melalui peraturan daerah yang mengatur tata niaga pasir timah ke luar negeri dan mengubah watak sentralistis rute produksi dan perdagangannya.

Pasca deregulasi dan desentralisasi, aturan-aturan yang kabur membuka kesempatan bagi aktor-aktor baru untuk bermain. Sementara aktor-aktor lama—yang telah terlibat dengan rantai ekonomi timah dan mendapat perlindungan dari PT. Timah—harus menyesuaikan diri. Dalam persaingan itu, aktor-aktor lama secara pintar mengubah posisi dengan bekerjasama dengan pemerintah daerah dan menggunakan aturan-aturan baru. Ketidakpastian aturan, tumpang tindih kepentingan dan klaim-klaim baru yang dilegitimasi wacana 'putra daerah' dan 'pendapatan asli daerah' menjadikan Bangka dapat diakses dan ditambang oleh lebih banyak aktor. Pihak-pihak yang tidak memiliki ijin penambangan maupun ijin industri peleburan timah merebak. Sejak tahun 2000, luasan tanah yang dikeruk untuk tambang meluas hampir 63% dari luasan tahun 2007.

Keluarnya Perda Bupati dan aturan yang terkait di dalamnya, menstimuli meningkatnya tambang rakyat—yang dikenal sebagai Tambang Inkonvensional (TI). Celah ini memberi peluang bagi para pemodal dari kota-kota besar—Palembang, Jakarta, Pangkal Pinang, Singapura—untuk berinvestasi ke Bangka melalui relasi patronase. Arus modal, teknologi, dan tenaga kerja mengalir deras ke kawasan ini[3]. TI pasca desentralisasi beroperasi di kawasan-kawasan yang beragam. Sebagian tambang muncul di bekas-bekas KP PT. Timah dan sebagian lain menempati kawasan hutan lindung, tanah-tanah adat yang diklaim milik kelompok sosial tertentu dan juga kawasan perairan—sungai dan laut. Hal ini menampilkan suatu pemandangan cukup rumit dan hiruk pikuk. Areal pertambangan tumpang tindih dengan kawasan hutan, konsesi pertambangan resmi, tak resmi atau kuasi-resmi yang diklaim oleh pemerintah.

Rezim pertambangan timah pasca desentralisasi ini dianggap memberi kontribusi luar biasa bagi pendapatan daerah, menyediakan lapangan kerja, dan menarik investasi dari luar. Lebih dari 60% penduduk provinsi Bangka Belitung terlibat langsung dalam TI (Kompas 16/11/2009) dan industri ini

3 Sebagai perbandingan, di tahun 1997, di Bangka Belitung hanya ada 20 kapal keruk, 136 TS/TSK dan 7 TB serta 1 pabrik peleburan di Muntok. Di tahun 2010, angka tersebut melonjak drastis yang ditandai dengan adanya 62 kapal keruk, 100 unit TS dan 3812 TSK, 2.500 TI apung di laut dan 32 pabrik peleburan timah (Adiwibowo 2011). Jumlah ini agaknya terlalu sedikit, atau paling tidak mengalami penurunan. Sebagai perbandingan, tahun 2001, terdapat 1.320 TI dan pada tahun 2002 diperkirakan 10.000 TI (Kompas 13/8/2009),

memberi efek berganda yang menyelimuti seluruh aspek kehidupan. Di sisi lain, praktik penambangan yang 'buas' ini mengakibatkan dampak yang parah bagi lingkungan. Tambang darat merambah ke hutan-hutan lindung di kaki gunung, di perkampungan, fasilitas publik, pinggir jalan, jembatan, sungai-sungai sumber air minum, di semua tempat yang mengandung timah. Para penambang juga masuk kembali ke lokasi-lokasi yang sudah direklamasi. Bekas-bekas tambang tidak dikembalikan ke bentuknya semula, dibiarkan menganga, menjadi kolam-kolam raksasa. Di laut, kapal keruk merusak terumbu karang dan mencemari pantai. Pada dasarnya, rezim pertambangan baru ini tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan (Erman 2007: 258).

Melonjaknya operasi pertambangan ini menciptakan kerusakan ekologi serius pada tanah dalam skala luas. Kerusakan lingkungan ini menyebabkan ekosistem pulau Bangka terancam keseimbangannya. Meskipun demam timah telah membuka peluang bagi rakyat dan aktor-aktor baru dan menyebabkan industri ini mendeterminasi wacana kekuasaan dan perputaran uang, tidak semua penduduk Bangka terlibat aktif dan mendukung usaha-usaha penambangan. Para nelayan kehilangan mata pencaharian karena hasil tangkapan berkurang akibat timbunan limbah di perairan (Bangka Pos 10/3/2003). Beberapa penduduk Tobo Ali melayangkan protes karena TI telah mencemari sungai dan menghilangkan sumber air minum setempat. Mereka juga menuntut pemerintah untuk menindak pemilik TI ilegal. Meluasnya pertambangan menyebabkan pasokan air di kota-kota penting telah tercemar. Hasil-hasil pertanian seperti sawit dan tanaman komersial juga mengalami gangguan karena kawasan-kawasan pertanian dikeruk secara brutal oleh para penambang (Erman: 260). Para pengusaha di sektor industri jasa dan pariwisata mengeluhkan hancurnya alam yang menjadi objek wisata (Bangka Pos, 10/3/2003).

Kerusakan yang tidak dilaporkan, sepertinya jauh lebih banyak. Bangka Pos, media massa yang populer di provinsi tersebut setiap hari selalu melaporkan masalah lingkungan. Laporan dari Universitas Bangka Belitung menyebutkan logam berat, limbah tailing dan air asam bekas tambang telah mencemari perairan air tawar sebagian besar wilayah bangka (Jukandi, 2003). LSM Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) simpul Bangka menyebutkan tambang telah merusak rantai ekosistem daratan dan lautan sekaligus (Kompas

26/4/2011). Kerusakan ekologi dan sosial yang diakibatkan oleh penambangan timah tergambarkan dengan apa yang disebut sebagai '*the tragedy of commons*' (Adiwibowo 2011).

Kerusakan lingkungan yang semakin parah juga menjadi kekhawatiran banyak pihak. Di level nasional, Wakil Presiden menyatakan keprihatinan terhadap kerusakan alam di Bangka-Belitung (Kompas, 23/01/2011). Wakil Gubernur menyatakan, tambang telah menghancurkan mangrove, merusak pantai, dan menyebabkan daerah aliran sungai tidak berfungsi (Bangka Pos, 21/7/2011). Kapolda bicara mengenai luasnya kawasan hutan yang telah dirambah dan bahaya kampanye lingkungan di luar negeri bagi pemboikotan ekspor timah. Ia juga mengatakan kuatnya modal dalam bisnis timah menyulitkan aparat penegak hukum untuk mentertibkan tambang yang merusak lingkungan (Kompas 30/03/2011). Para pengacara membuat petisi bagi pemerintah untuk mengetatkan proses perijinan dan menuntut adanya pengawasan yang lebih serius (Kompas, 23/03/2011). Sementara itu aktivis lingkungan di tingkat regional dan nasional memprotes pihak-pihak terkait untuk memperhatikan isu ekologi pulau Bangka sebagai ekosistem kepulauan dengan demonstrasi terbuka dan menuntut penutupan tambang di kawasan tertentu[4]. Baru-baru ini koran nasional melaporkan bahwa pulau Bangka dikatakan akan "tenggelam" sebab penambangan timah yang meninggalkan kolong-kolong air dimana-mana.

Pejabat-pejabat resmi menyatakan bahwa pembatasan perijinan TI harus dilakukan untuk menyelamatkan Bangka dari kehancuran. Penataan tata aturan dan niaga timah perlu dilakukan untuk mengidentifikasi siapa pemegang TI sehingga mudah ditertibkan (Bangka Pos, 21/7/2011). Dari pemberitaan media massa, pejabat melontarkan gagasan untuk mengatur kembali proses perijinan TI sehingga para pemilik TI bisa dimintai pertanggungjawaban. Akan tetapi, seperti yang ditunjukkan oleh Erman (2007:260), masalah penataan TI ini bukanlah perkara mudah. Pengawasan ketat dan kontrol peraturan sukar diterapkan karena masing-masing instansi pemerintah—dinas kehutanan, pertambangan, pertanian—dan pejabat pemerintah (bupati, camat, kepala desa) saling terkait dengan bisnis ini dan berada dalam tarik ulur kepentingan. Selain itu, menutup TI akan beresiko bagi pemerintah daerah dan pejabat publik yang mendapat dukungan politiknya dari rakyat melalui dari kebijakan

4 Walhi: Usut Pencemaran Tambang Timah di Bangka, www.tribunnews.com (11/3/2011)

populis pro tambang TI sementara alternatif mata pencahariaan di luar sektor eksploitasi timah belum disiapkan.

Tuntutan untuk memperbaiki lingkungan lebih mudah diarahkan kepada perusahaan besar yang memegang KP seperti PT. Timah dan Kobatin. Pilihan ini agaknya lebih mudah sebab gampang disorot dan dituntut untuk melakukan reklamasi sebagai kewajiban perusahaan tambang untuk mengatasi kerusakan lingkungan. Hal ini mudah dipahami karena sekitar 20,61% atau 20.718 hektare dari luas wilayah IUP darat berupa hutan adalah daerah yang dikategorikan sebagai hutan lindung dan 100% tambang darat berada di kawasan hutan. Sorotan kerusakan lingkungan mudah diarahkan kepada perusahaan ini karena secara *de yure*, keduanya adalah pemegang konsesi KP yang ada di Bangka Belitung.

Menteri Kehutanan melontarkan peringatan tentang kondisi hutan di Bangka Belitung yang tutupannya tinggal 8% (Bangka Pos, 12/10/2010).[5] Dia menyatakan bahwa PT. Timah seharusnya segera merehabilitiasi kawasan hutan seusai ditambang. Pemerintah daerah mengarahkan isu lingkungan ini kepada wacana reklamasi kawasan-kawasan tambang yang dimiliki oleh kedua perusahaan tersebut meskipun diakui dan disadari bahwa pelaku pertambangan di dalam KP bukanlah PT. Timah dan Kobatin belaka. Pemerintah pusat, yang kurang memahami dinamika politik dan ekonomi tambang di tingkat bawah, menyasarkan tuntutan isu lingkungan kepada PT. Timah dan Kobatin.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. PT. Timah dan Kebijakan Reklamasi

Bagi perusahaan tambang yang memiliki ijin dari pemerintah pusat dan daerah, UU pertambangan di Indonesia mewajibkan mereka melakukan reklamasi. Setiap pemegang IUP atau KP wajib membuat perencanaan yang di dalamnya memuat pengelolaan lingkungan hidup—termasuk di dalamnya adalah reklamasi dan pengelolaan pasca tambang beserta dana jaminan reklamasi dan pasca tambang. Pasal 99 UU No. 4/1999 mencantumkan, 'setiap

5 Perusakan hutan sebenarnya telah terjadi sejak lama (abad 18) ketika timah mulai dieksploitasi dan peleburannya dilakukan dengan membutuhkan kayu pembakaran yang diperoleh dari penebangan pohon-pohon di hutan. Demikian juga teknologi penyemprotan dalam pemilahan biji timah yang tergolong tradisional dengan memanfaatkan teknologi gravitasi, membutuhkan banyak air sehingga menjadi masalah yang serius sejak mula. (Somers, 2008)

pemegang IUP dan IUPK wajib menyerahkan rencana reklamasi dan rencana pasca tambang pada saat mengajukan permohonan IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi'.

Tujuan reklamasi adalah untuk mengembalikan kondisi habitat dan keanekaragaman hayati dari lahan tersebut sedapat mungkin ke kondisi aslinya, sebelum kegiatan penambangan dilakukan. Dalam konteks PT. Timah, reklamasi diharapkan agar lahan pasca tambang kembali berfungsi seperti semula, berdasarkan rencana tata ruang dan wilayah, termasuk menyokong keanekaragaman hayati dan penghidupan masyarakat sekitar (Anonim 2010: 153). Meskipun secara eksplisit reklamasi harus disesuaikan dengan rencana tata ruang dan wilayah, kegiatan utama reklamasi difokuskan kepada re-vegetasi kawasan bekas tambang. Ini terlihat dari rencana kegiatan reklamasi PT. Timah yang terbagi menjadi empat tahap (Anonim: 154). Pertama, persiapan lahan—yang meliputi pendorongan sisa penambangan *(tailing)* ke dalam kolong atau lubang bekas galian tambang, perataan tanah, peningkatan kualitas lahan, penggemburan tanah, serta pengendalian erosi di sekeliling kolong. Kedua penanaman tanaman. Tanaman penutup yang utama ditanam pada lubang-lubang tanam yang telah diisi dengan tanah humus, pupuk kandang atau kompos, urea, dan pupuk organik. Tahapan ketiga adalah perawatan tanaman. Dan yang terakhir adalah pengamatan dan pertumbuhan.

Jauh sebelum UU Pertambangan No 4 tahun 2010 dikeluarkan, PT. Timah telah melakukan usaha reklamasi. Sejak tahun 1992, PT. Timah telah menyusun dokumen pengelolaan lingkungan berupa AMDAL yang diperbaharui tahun 2009. Revisi dokumen AMDAL menyangkut dokumen Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL) yang disusun oleh PT. Timah bekerja sama dengan Pusat Lingkungan Hidup Institut Pertanian Bogor (IPB). Reklamasi yang dilakukan mengacu pada dokumen AMDAL. Menurut Hamidin, pensiunan PT. Timah, reklamasi dilakukan secara bertahap dengan prioritas tempat-tempat yang mudah ditanami. Proses pemulihan bentang alam pasca tambang ini diawali dengan penanaman akasia (*Acacia mangium*) dan sengon (*Albizia* sp).

Pelaksanaan reklamasi sebelum deregulasi tata niaga timah dilakukan perusahaan dengan rekanan yang sudah ditunjuk melalui koperasi karyawan PT. Timah. Pengelola reklamasi berada di bawah naungan bidang K3LH yang pada waktu itu ditempatkan setara dengan eselon 4 dalam jabatan publik.

Pada masa ini, isu lingkungan bukan menjadi konsentrasi PT. Timah sehingga penempatan departemen yang mengurusi lingkungan berada di bagian yang relatif rendah dalam hirarki perusahaan. Meskipun berada dalam unit manajemen yang kurang penting, pelaksanaan reklamasi cenderung tidak mendapatkan hambatan berarti. Keberhasilan reklamasi dekade 1990an dapat ditunjukkan dengan pohon-pohon *Acacia mangium* yang berdiameter lebih dari 20 cm di bekas-bekas tambang. Sebagian lagi Acacia bercampur dengan karet dan tanaman buah-buahan. Tentang hal ini Hamidin mengingat:

> Dilihat dari hasilnya, pelaksanaan reklamasi di jaman saya cukup berhasil. Kami tidak menemukan masalah berarti. Penduduk Bangka tidak berani mengganggu tanaman yang PT. Timah tanam. Itu bisa dilihat dari tanaman akasia yang ada di Bangka, saya yang menanamnya.[6]

Meskipun terdapat klaim dari PT. Timah bahwa reklamasi ini cukup berhasil, cukup sulit mengandalkan data dari satu sisi. PT. Timah tidak memiliki data yang cukup menjelaskan secara meyakinkan kawasan-kawasan yang telah berhasil dipulihkan. Hingga saat ini, kawasan KP belum ada yang diserahkan kepada pemerintah. Ada dugaan bahwa reklamasi yang dilakukan PT. Timah hanya untuk 'mengugurkan kewajiban', dan tidak dilakukan dengan sungguh-sungguh. Hal ini diakui sendiri oleh pejabat PT. Timah[7]. Lahan-lahan yang jauh dari sorotan publik dan juga sulit untuk dipulihkan, dibiarkan begitu saja. Keberhasilan reklamasi suatu tempat juga sangat tergantung dari kemauan dan keingingan pejabat PT. Timah yang mengelola reklamasi. Isu-isu tentang penyalahgunaan keuangan dalam pelaksanaan reklamasi menjadi rumor sehari-hari meskipun sukar untuk dikonfirmasi. Reklamasi yang dilakukan tahun 1990-an cenderung mudah karena akses dan kontrol terhadap KP masih secara mutlak berada di tangan PT. Timah.

Akses dan kontrol di kawasan reklamasi berubah drastis pasca-desentralisasi. Lahan reklamasi rawan untuk dijarah dan ditambang lagi. Teknik pertambangan yang digunakan PT. Timah memberi kontribusi besar terhadap kerusakan lahan-lahan reklamasi. Dengan teknik tanpa tambang habis, lahan-lahan bekas reklamasi umumnya masih menyediakan cadangan timah yang menarik penambang dengan teknologi sederhana untuk mengeruknya. Bahkan, kawasan-kawasan yang sedang direklamasi juga tidak luput dari perambahan ini (Bangka Pos, 21/4/2003). Tanaman reklamasi yang telah

6 Wawancara dengan Hamidin, 8/8/2011.
7 Wawancara dengan LWL, staf K3LH PT Timah, 7/8/2011

mencapai ketinggian lebih dari dua meter banyak yang dibongkar kembali dan tidak dipulihkan kembali. Penegakan hukum yang inkonsisten, kontrol yang lemah, dan keterkaitan kepentingan pejabat-pejabat pemerintah dalam bisnis timah membuat lahan reklamasi rusak sebelum dikembalikan ke Pemerintah.

TI menyebabkan 35% dari 8.731 ha atau seluas 3.133 ha lahan reklamasi mengalami kerusakan. Merasa sia-sia dan sebagai protes atas situasi ini, PT. Timah memberhentikan kegiatan reklamasi sejak tahun 2001. Secara eksplisit PT. Timah mengakomodasi kehadiran TI dan tambang rakyat di lahan reklamasi ini ke dalam skema produksinya. PT. Timah mengeluarkan kebijakan penertiban dengan membangun kerjasama penambang TI yang beroperasi di lokasi wilayah KP. Timah menjalin kemitraan dengan pemilik modal dan penambang di lapangan. Izin diberikan kepada mitra yang terikat dalam surat perjanjian. Mitra-mitra tambang Timah di lapangan terbagi menjadi kelompok-kelompok pelaku penambangan yang disebut sebut Tambang Skala Kecil (TSK) (Anonim: 2010: 146). Menurut data per Pebruari 2011, TSK yang terdaftar dan bekerja sama dengan PT. Timah sejumlah 4.527[8]. TSK-TSK inilah yang menyelamatkan PT. Timah untuk pasokan produksinya. Untuk mengakomodasi TSK-TSK ini, PT. Timah 'membiarkan' mereka bekerja di wilayah Ijin Usaha Pertambangan (IUP) pertambangan miliknya. Dalam kerjasama ini, TSK wajib menjual hasil tambangnya kepada PT. Timah dan PT. Timah menjamin proses pemindahan bijih timah dari tambang rakyat ke perusahaannya.

Setelah TI sudah mulai berkurang, upaya reklamasi kembali dilakukan, yang dimulai dengan reklamasi 209 ha lahan eks tambang di Bangka. Tekanan dari media dan pemerintah memaksa Timah harus menggenjot luas lahan reklamasi untuk mengganti reklamasi yang rusak (Media Indonesia 2009). Upaya dilakukan dengan penyempurnaan RPL/RKL tahun 2009. Menurut PT. Timah, sejak tahun 1992 hingga 2010, lahan yang telah berhasil diratakan mencakup 5.305 hektare dan yang sudah ditanami sejumlah 7.184 ha. Angka yang disebut ini tidak selalu konsisten. Laporan lain menyebutkan total lahan yang telah direklamasi tahun 1993-2000 mencapai 4,300 ha. Keterangan pejabat PT. Timah menyebut sejak 2007 hingga 2009 PT. Timah mengklaim sudah mereklamasi 5.080 hektare lahan, rencananya pada 2010 mereklamasi 1.600 hektare lahan (Bangka Pos 15/4/2010). Dalam sebuah wawancara dengan media massa, Humas PT. Timah menyebut angka 1,520 ha (2007),

8 322 di Sungai Liat, 331 di Belinyu, 167 di Bangka Barat, 469 di Bangka Tengah, 1036 di Bangka Selatan, dan 2202 di Belitung.

1.960 (2008) dan 1.600 ha (2009) lahan yang berhasil dilakukan reklamasi. Sementara dalam laporan tahun 2010 (Anonim 2010), lahan yang telah berhasil direklamasi mencapai 1.600 hektar (1998), dan 2,000 ha (2007). Sepanjang tahun 2010, Timah mereklamasi lahan seluas 1.379,55 ha di Pulau Bangka dan 241,6 ha di Pulau Belitung, dengan luas total 1.621,15 ha.

Angka-angka eksak tersebut cenderung perkiraan di atas peta. Hampir 75% dari total lahan tersebut rusak (Kompas 24/10/2010) menyebabkan data-data reklamasi tidak jelas kembali. Seperti yang telah ditunjukkan pada pembuka laporan ini, sebagian besar kawasan yang sudah dan sedang direklamasi masih ditambang. Sebagian tambang-tambang ini diberi ijin oleh PT. Timah. TI atau TSK yang beroperasi di kawasan reklamasi ini sebagian mendapat ijin resmi dari PT. Timah dan ada sebagian yang beroperasi secara ilegal[9].

Adanya tumpang tindih atas penggunaan lahan dalam wilayah KP yang diterbitkan oleh Pemda setempat juga merupakan salah satu kendala yang dihadapi. Kegiatan tambang ilegal terus dilakukan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab dengan tidak adanya kejelasan atas siapa yang bertanggung jawab terhadap reklamasi lahan tersebut (Anonim 2010: 163). Sebagai akibat situasi tersebut, timbul ketidak-pastian hak untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah bekas tambang. Ketidak-pastian hak, lemahnya penaatan hukum dan absennya perencanaan pemanfaatan tanah bekas tambang, mengakibatkan fenomena akses terbuka berlanjut terus hingga tahap pasca tambang.

Menghadapi kerumitan masalah, PT. Timah berusaha mencari strategi berbeda dalam pelaksanaan reklamasi. Sebelumnya, cara yang paling lazim bagi pemegang IUP adalah melakukan lelang jasa pekerjaan reklamasi dengan mengundang perusahaan atau koperasi setempat. Pihak perusahaan pertambangan melakukan dua hal. Pertama, menerbitkan prosedur dan standar reklamasi yang harus diikuti kontraktor pemenang lelang reklamasi. Kedua, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan reklamasi yang dilakukan oleh kontraktor mitra reklamasi. Cara ini masih dijalankan oleh PT. Timah, meskipun usaha-usaha lain dalam mencari terobosan reklamasi masih dilakukan.

Terdapat wacana bahwa reklamasi harus melibatkan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan tambang. Keterlibatan masyarakat dianggap lebih mampu

---

9 Wawancara dengan staf K3LH, LWL, di PT Timah 7/8/2011.

menjalankan reklamasi. Hal ini diawali dengan asumsi bahwa masyarakat akan mendapat manfaat langsung dengan menjadi mitra dari perusahaan. Dengan keuntungan ini, masyarakat yang terlibat akan mampu melakukan kerja reklamasi sesuai dengan peraturan tambang. Ada wacana pelaksanaan reklamasi lahan pasca tambang melibatkan langsung masyarakat sekitar dan mitra usaha perawatan, sehingga asas manfaat kegiatan tersebut menjadi nyata bagi masyarakat. Karena jenis-jenis tanaman yang ditanam di lahan yang direklamasi adalah tanaman produktif, maka hasilnya juga akan dapat dimanfaatkan langsung oleh masyarakat.

Pemerintah daerah mewacanakan penolakan terhadap reklamasi yang bertumpu pada re-vegetasi. Salah satu pejabat Kabupaten Bangka Barat menolak sistem reklamasi yang dijalankan oleh PT. Timah. Ia menginginkan sistem reklamasi yang disebutnya sebagai re-investasi. Sistem ini diharapkan akan melibatkan tiga komponen yakni pemda, masyarakat dan PT. Timah. Lahan tambang yang nanti masuk reinvestasi akan dihabiskan cadangan timahnya lebih dulu, baru direinvestasi. Usulan sistem ini dimulai dari ekstraksi habis kandungan timah di KP oleh TI melalui kerja sama dengan perusahaan. Semua hasil tambang harus dijual ke PT. Timah dan tidak bisa lagi dijual ke pihak lain. Dalam skema ini tindakan pemulihan lahan masyarakat dilibatkan untuk perawatan dan yang menuai hasil dari lahan yang re-investasi[10]. Dana re-investasi diambil dari dana jaminan reklamasi yang harus dibayar oleh PT. Timah. Ada juga usulan dari pemerintah daerah menuntut dana jaminan reklamasi dan penutupan lahan diserahkan kepada pihaknya, meski usulan ini ditolak oleh PT. Timah (Bangka Pos 13/04/2009).

Pada dasarnya, para pihak yang terlibat dalam kepentingan reklamasi lahan pasca tambang memiliki keinginan yang sama. Reklamasi lahan bekas tambang juga harus disesuaikan kegunaannya untuk ke depan terkait dengan pengembangan wilayah dan tata ruang kabupaten (Anonim 2010: 164, Kompas 4/9/2010). Hal ini dapat dilakukan tidak hanya dengan cara re-vegetasi belaka. Pemegang ijin wajib menempatkan jaminan reklamasi yang disesuaikan dengan rencana penambangan yang tertuang dalam studi kelayakan. Beberapa pejabat PT. Timah yang diwawancarai mengakui bahwa tingkat keberhasilan reklamasi belum tinggi sebagai akibat dari lemahnya pengawasan perusahaan pertambangan terhadap mitra kontraktor penataan lahan dan reklamasi.

10 Kadin ESDM Pemkab Babar, Choirul Amri kepada Bangka Pos (26/4/2011).

Perusahaan mitra kontraktor sering dijumpai tidak memenuhi standar dan prosedur reklamasi yang digariskan.

2. Reklamasi Air PL dan Air Jangkang

Dua lokasi yang kami pelajari secara khusus adalah Air PL dan Air Jangkang. Kedua lokasi ini memiliki kompleksitas klaim penguasaan tanah pasca tambang (*land tenure*) dan penggunaan tanah (*land use*). Pemahaman atas kompleksitas itu memberi informasi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian kami di muka.

Air PL

Air PL adalah suatu kawasan tambang blok 57 yang telah selesai dieksploitasi. Tahun 1996, kawasan ini telah berusaha di reklamasi, namun di tahun 2001, lokasi ini ditambang lagi TI. Kawasan ini berada di tepi jalan raya Pangkal-Pinang-Tobo Ali, dekat kota Pangkal Pinang, sekitar 8 km dari kantor pusat PT. Timah. Lokasi reklamasi Air PL berada dekat bandara Depati Amir, sekitar 40 menit perjalanan dari PT. Timah. Lokasinya berada di daerah pinggiran kota, dekat dengan jalan raya. Berada di belakang hotel Asthon, akses ke kawasan ini cukup gampang. Bekas-bekas jalan kendaraan bermotor tercetak di jalanan yang masih berupa lumpur jika dimusim hujan dan berdebu di musim kemarau.

Air PL berupa hamparan bekas tambang seluas 23 ha yang lengang dan panas. Bisa dikatakan tanah itu berupa hamparan gersang lanskap yang telah kehilangan haranya. Berwarna kuning pucat, bertekstur kasar, dan nyaris tidak ada humusnya. Ini menandakan bekas tailing lama yang belum pulih. Di sekitarnya terdapat pohon akasia rambutan, bambu, tanaman lada, dan ke arah selatan tampak pohon durian dan nangka berselang seling dengan bambu dan atap-atap rumah. Di sebelah kanan, berbatasan dengan alur sungai terdapat rumah panggung sederhana tempat petani melakukan *sahang*. Sebagian kecil lahan itu telah diusahakan tanaman sayur mayur—cabe, bayam, kangkung—meski kondisinya kurus-kurus kehilangan unsur hara dari tanahnya.

Sejarah reklamasi Air PL menggambarkan pentingnya kawasan ini bagi kampanye lingkungan PT. Timah. Reklamasi di kawasan ini dimulai pada April 2011. Nuansa percontohan—bahkan etalase—PT. Timah untuk menunjukkan

bahwa mereka mengerjakan kewajiban pemulihan bentang alam pasca tambang sangat kuat terasa. Menurut kontraktor yang mengerjakan reklamasi di air PL ini, upacara reklamasi sangat meriah[11]. Panggung upacara dibuat megah. PT. Timah menghadirkan anak-anak sekolah dan warga sekitar air PL untuk terlibat penanaman pohon secara massal. Panitia pelaksana upacara reklamasi memberikan hadiah, bingkisan, dan uang dalam upacara itu kepada warga sekitar. Upacara reklamasi ini dihadiri Korps Wanita Indonesia (KOWANI)[12], yang dipimpin oleh pengusaha Jakarta, Dewi Motik dan mendapat dukungan politik dari pejabat kuat di Jakarta. Upacara tersebut juga dihadiri oleh Gubernur Bangka-Belitung, bupati, dan SKPD (jaksa, polisi, kepala-kepala dinas) dan mendapat publikasi yang meluas. Lokasi air PL ini juga menjadi sarana promosi bagi PT. Timah untuk mencanangkan pemulihan lahan bekas tambang yang sempat terhenti di tahun 2001-2005 (Bangka Pos 23/4/2011).

Perusahaan mitra reklamasi memperoleh pekerjaan reklamasi di areal Air PL seluas 23 ha. Namun ketika hendak direklamasi, Pada kenyataannya hanya 7 ha yang berhasil dikerjakan. Setelah direklamasi seluas 4 ha, dua bulan kemudian susut menjadi tinggal 2 ha saja karena telah beralih penggunaan. Areal yang lain telah berubah menjadi kebun dan rumah. Penyusutan angka dari 24 ha menjadi 4 ha ini karena lokasi bekas tambang telah berubah menjadi banyak fungi. Hanya dihamparan 4 ha itulah reklamasi berhasil dilakukan.

Sebagian lahan reklamasi masih berupa kolong-kolong raksasa yang terbuka. Kolam-kolam ini dimanfaatkan penduduk setempat untuk mencuci dan kebutuhan MCK. Di tengah-tengahnya, di bekas-bekas tambang lama, dua mesin penyedot pasir dengan sekitar 10 pekerja TI masih menderu-deru menghisap tanah. Anak-anak dan ibu-ibu *ngelimbang* di belakang alat penapis pekerja TI. Di pagar batas dinding dengan hotel Ashton, menempel rumah kecil dari tembok mirip gudang. Rumah itu milik John, pengusaha daging di pasar Kejora Pangkal Pinang yang mengklaim telah membeli lahan itu sejak tahun 1970-an. Di situlah pekerja-pekerja TI beristirahat, minum kopi, dan memperbaiki mesinnya. Sementara di bagian lain, lokasi reklamasi ini telah ditanami lada, dijadikan tambak ikan, dan akan dibuat pemukiman oleh warga kampung Dul.

---

11 Wawancara Ali Bangka, 6/8/2011

12 Kowani ini memiliki dukungan politik kuat dari TNI angkatan darat dan juga dari istri presiden Ani Yudhoyono.

Di sudut jauh agak ke barat, rumah-rumah baru terpacak di dekat kolong-kolong berisi air. Di air PL ini terdapat 14 rumah yang dibangun antara tahun 2001-2006. Sebagian penghuninya merupakan pendatang dari Jawa maupun dari Sumatra—terutama Palembang. Dan sebagian adalah warga Bangka yang bekerja di pemerintahan. Warga setempat mengaku mendapatkan tanah dari kepala RW seluas 15 x 15 m dengan harga 4 juta rupiah (tahun 2002). Mereka belum mendapat sertifikat atas tanah dan surat keterangan yang digunakan sebagai kepemilikan adalah surat keterangan dari desa. Sebagian pemukim baru ini bukanlah penduduk kampung Dul. Semua pemukim di Air PL adalah pendatang dari Jawa atau dari Sumatra yang bekerja di sekitar Bangka.

Di lembah yang menjorok ke bawah, tempat PT. Timah dulunya menapis pasir timah, terdapat patok- kapling tanah yang masih merupakan cat segar berwarna merah. Warga setempat tidak ada yang tahu siapa pemembuat patok tanah semen berguratkan tulisan BPN itu. Ada dugaan bahwa patok tersebut dibikin pengusaha Tionghoa (Ahong) yang telah membeli tanah tersebut dari warga kampung Dul. Patok-patok itu belum lama dibuat. Pejabat resmi BPN membantah pihaknya yang membuat patok-patok tersebut.

Dari penelusuran riwayat Air PL, terdapat klaim-klaim kepemilikan atas tanah bekas tambang yang saling bertentangan. Warga di kampung Dul menyatakan bahwa kawasan PT. Timah hanyalah 2-4 ha saja. Kawasan tersebut berada di lembah dimana dulu tempat PT. Timah menapis pasir dan tanah. Sementara kawasan lain adalah bekas-bekas ladang milik warga yang telah diusahakan sebelum diambil oleh PT. Timah untuk ditambang. Tanah-tanah warga tersebut telah dijual kepada para pengusaha dari Pangkal Pinang. Sebagian pengklaim lain telah mengaku memiliki tanah sejak tahun 1970-an. Mereka mewarisi tanah dari ayah mereka yang membeli dari warga sekitar Air PL. Sementara beberapa pemukim baru telah menguasai tanah tempat rumah mereka berdiri. Mereka mengklaim sudah mendapat persetujuan dari pejabat setempat.

Klaim-klaim kepemilikan tanah di Air PL memiliki legitimasi yang berlainan. Warga sekitar menggunakan legitimasi kepemilikan adat. Klaim ini dikuatkan oleh riwayat-riwayat keluarga dan silsilah kepemilikan hutan dan ladang di sekitar lokasi tambang. Mereka merujuk pada cerita mengenai tanaman kelapa, lada dan bekas-bekas tebangan pohon yang ditanam (nangka, rambutan, durian) oleh leluhur mereka di tanah ini. Sementara beberapa orang

yang mengklaim tanah di Air PL menggunakan legitimasi jual beli dengan warga kampung Dul di masa lalu—umumnya merujuk pada tahun 1970-an. Beberapa dari mereka tidak memiliki sertifikasi tanah. Meskipun tidak memiliki surat akta, mereka menunjukkan bahwa klaim mereka diakui oleh kepala desa atau camat setempat. Sementara para pemukim baru menyandarkan legitimasinya dari surat-surat yang diterbitkan oleh pejabat (ketua RT/RW, atau lurah).

Lurah dan Camat setempat mengkonfirmasi bahwa kepemilikan tanah di Bangka Belitung bersifat sah dengan persetujuan dari pejabat di tingkat kecamatan. Salah satu Camat yang berhasil diwawancarai menyebutkan bahwa kepemilikan tanah tanpa sertifikat dari BPN merupakan praktik umum dan telah berjalan sepanjang beberap generasi. Sementara pejabat resmi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) belum pernah mengeluarkan sertifikat tanah bagi pemilik tanah di bekas kawasan tambang maupun di lahan reklamasi. Data-data dari BPN juga tidak mengisyaratkan adanya pembuatan akta di kawasan KP. Walaupun begitu, mereka mengakui bahwa praktik-praktik jual beli tanah yang berlangsung di Bangka berada di luar jangkauan administrasi resmi sangat lazim ditemui.

Lokasi Air PL yang strategis dan akses transportasi yang mudah telah menarik orang masuk ke dalamnya. Tanah di Air PL sangat strategis sebagai bagian dari investasi. Tanah-tanah ini bernilai milyaran. Syawal, warga Kampung Dul mengatakan, dia baru saja membantu transaksi jual beli tanah senilai 1,7 M/ha dengan salah satu penguasaha Tionghoa. Bagi sebagian lain, lahan ini masih ditambang karena menyimpan cadangan timah yang cukup besar. Mereka bisa menarik *fee* dari TI yang beroperasi di tanah yang diklaim miliknya. Sementara bagi pejabat rendahan, terbuka kesempatan untuk menjual tanah-tanah tersebut kepada para pendatang yang mencari tanah untuk pemukiman. Hal demikian terjadi dengan tumbuhnya sekitar 20-an rumah permanen di kawasan ini, yang dari informasi wawancara, para penduduknya rata-rata adalah pendatang dari berbagai daerah, utamanya Lampung dan Sumatera Selatan, dan beberapa juga adalah penduduk lokal. Pendatang ini mendirikan rumah di atas tanah yang dibelinya dari pejabat rendahan kampung Buluk.

> Di sini dua puluhan rumah ada lah. Dulu orang sini takut beli tanah di sini, katanya nanti diambil lagi sama PT. Timah. Tapi ndak ah, sudah dikasi untuk masyarakat. Dulu di sini, kondisinya hanya air saja, air

> semuanya, bias banjir. Setelah ada orang menetap, dirapi-rapiin. Bisa rata kayak gini. Ya khawatir nggak khawatir. Tapi sekarang sudah ada bukti dari kecamatan. Ya kita nanti minta ambil ganti rugi aja sama yang mau ambil itu. Tapi kenyataannya polisi, tentara, pada ngambil semua kok. Orang kecamatan, Orang BCA juga ngambil juga, mungkin mau dibangun rumah, untuk kontrakan, atau apa ngga tahu, sekarang masih kosong".[13]

PT. Timah mengetahui dengan persis adanya klaim-klaim terhadap tanah reklamasi ini. Akan tetapi mereka tidak memiliki kekuasaan yang besar untuk memaksa para pelaku yang mengklaim tanah di Air PL untuk keluar dari kawasan reklamasi. Mereka secara teratur mengirim pasukan keamanan untuk memeriksa dan mengawasi kawasan reklamasi. Akan tetapi PT. Timah tidak bisa melarang para TI untuk berhenti beroperasi atau mengusir pemukim dari lahan reklamasi. PT. Timah sendiri seakan-akan tidak berdaya menghadapi situasi ini. Warga dan para pengklaim tanah di Air PL tahu bahwa kawasan ini dulunya dikerjakan oleh PT. Timah. Mereka mengerti bahwa PT. Timah memiliki kekuasaan dan kontrol terhadap kawasan reklamasi. Hanya saja mereka mengetahui dengan persis bahwa PT. Timah tidak akan berani memaksa mereka keluar dari area Air PL. Beberapa rumor menyatakan bahwa pegawai Timah sendiri yang memperantarai penjualan lahan bekas tambang kepada pemukim. Desas-desus yang lain menyatakan bahwa PT. Timah masih menerima pasokan timah dari TI-TI yang secara tidak resmi beroperasi di kawasan ini.[14]

Dari kepentingan dan klaim-klaim yang berbeda, para pelaku yang berebut klaim tanah di Air PL juga memiliki persepsi yang berbeda-beda terhadap reklamasi. Bagi PT. Timah, mereka dituntut untuk menyelesaikan reklamasi seluas 23 ha seperti dalam rencana penambangan mereka. PT. Timah memberikan kontrak pekerjaan seluas 23 ha kepada mitranya, meskipun mereka tahu bahwa kawasan yang bisa direklamasi tidak mencapai luas diatas kertas. Bagi warga sekitar, reklamasi ini, agaknya hanya membuang-buang uang. Penanaman pohon di kawasan ini, cenderung sia-sia, karena di masa yang akan datang, kawasan ini akan berkembang dan tidak cocok untuk area penghijauan. Warga menganggap bahwa reklamasi ini hanya 2-4 ha dimana dulu PT. Timah mengeksploitasi tanah. Sementara para pemilik tanah di Air PL

13 Wawancara dengan Bu Ksmyt (39 th) yang mulai menetap di kawasan Air PL sejak 2003, (9 Agustus 2011)
14 Wawancara dengan Pak Iwn, (9 Agustus 2011)

melihat reklamasi ini bisa dilakukan oleh PT. Timah asal tidak merebut klaim tanah dan lahan yang mereka punyai. Mereka cenderung membiarkan mitra PT. Timah mengerjakan lahannya.

Pemerintah daerah juga berkepentingan dengan kawasan ini. Di KP PT. Timah yang belum diserahkan kepada negara ini, Pemda Bangka Tengah sudah mengimplementasikan proyek-proyeknya. Dinas Pekerjaan Umum sudah membuat jalan aspal 750 meter di air PL. Pembangunan jalan ini belum dikonfirmasi kepada PT. Timah selaku pemegang KP. Yang menarik, pihak yang tidak setuju dengan proyek ini bukan PT. Timah. Proyek ini tidak mendapat ijin dari sebagian pengklaim tanah di Air PL. Para pengklaim tanah ini merasa kehilangan kesempatan untuk menambang cadangan timah di tanah-tanah yang akan dibuat jalan. Mereka menolak Pemda dengan alasan bahwa tanah miliknya masuk ke dalam kawasan KP PT. Timah sehingga tidak boleh digunakan sebagai target sasaran pekerjaan pemerintah sebelum secara resmi diserahkan negara.

Yang terjadi di Air PL adalah kompromi kekuasaan. PT. Timah tetap bisa melakukan reklamasi di lahan-lahan kosong yang belum dihuni atau telah didirikan bangunan. Mereka tidak menanam tanaman reklamasi di ladang-ladang yang telah diusahakan atau dibekas tambang yang ditambang ulang. Pihak-pihak yang mengklaim tanah di Air PL membiarkan PT. Timah menanam tanaman di tanah mereka asal jangan mengklaim kepemilikan tanahnya. Sementara, PT. Timah sendiri, tidak begitu peduli dengan kerumitan kepemilikan tanah, asalkan proses reklamasi sebagai kewajiban utama mampu diwujudkan.

Sejauh ini kompromi kekuasaan tersebut berhasil. Tidak pernah secara eksplisit pihak-pihak yang saling mengklaim itu duduk bersama dan menentukan batas-batas kepemilikan dan secara eksplisit mempertarungkan klaim-klaimnya. Pelaksanaan reklamasi bisa dilakukan sejauh PT. Timah tidak mengklaim kepemilikan sementara para pemilik tanah bisa menoleransi tindakan PT Timah asal klaimnya tidak dirongrong atau diperkarakan. Jika hanya 4 Ha saja yang berhasil ditanam ulang, itu menggambarkan kawasan 23 ha itu telah berganti klaim kepemilikan. Hanya 4 ha itulah yang tersisa bisa diklaim oleh PT. Timah sebagai wilayah kuasanya, yang hal demikian dinilai meringankan pihak PT. Timah dalam melakukan reklamasi yang dengan sendirinya biaya untuk melakukan reklamasi menjadi lebih murah.

***Eco Park* di Air Jangkang**

Tambang Besar I-9 Air Jangkang berada di Sungai Liat, Kabupaten Bangka Tengah. Areal ini dahulunya adalah salah satu tambang besar PT. Timah (dengan kode I-9) yang mencakup luasan 500-1000 ha. Kawasan ini memiliki bentang alam yang cukup lengkap, merentang dari kawasan pantai, rawa-rawa, perbukitan hingga pemukiman. Sebagian lahan tambang tersebut merupakan pemukiman warga Tionghoa Bangka. Dari lanskap, corak pemukiman, pekuburan dan tempat-tempat ibadah, kawasan ini telah dihuni sejak puluhan bahkan mungkin ratusan tahun yang lampau. Melihat tipikal letak pemukimannya, pemukiman ini mirip apa yang dideskripsikan oleh Somers tentang pemukiman Tionghoa di Bangka pada awal abad 19 (Somers 2008: 47). Kemungkinan besar bahwa areal ini adalah pemukiman buruh tambang yang dipekerjakan oleh Belanda.

Areal yang cukup luas ini tidak seluruhnya ditambang oleh PT. Timah. Dengan sistem penambangan berdasarkan blok-blok tertentu, Kawasan Air Jangkang sebagian besar masih berupa pemukiman, termasuk diantaranya adalah rumah ibadah, lahan pertanian, pekuburan, ladang dan peternakan. Di kawasan ini juga sudah terdapat industri batu-bata, peternakan ayam skala menengah, dan rumah permanen para pendatang. Sementara di bagian lain sudah dimanfaatkan oleh pemerintah Bangka Tengah menjadi rumah sakit umum, jalan raya dan kawasan wisata. Sebagian kawasan ini juga sudah menjadi lahan pertanian berupa kebun sawit, pertanian palawija dan juga ladang-ladang tradisional. Di bagian-bagian yang masih menyisakan cadangan timah cukup melimpah untuk ditambang dengan menggunakan mesin skala menengah, TI-TI masih beroperasi dengan penjagaan dan pengontrolan dari PT. Timah. Di kolong-kolong raksasa, mesin pengeruk, truk-truk pengangkut pasir dan barak-barak pekerja tambang masih merupakan pemandangan yang biasa.

Sebagian areal ini sudah direklamasi pada tahun 2001. Sebagian tanaman akasia yang tumbuh berdiameter sekitar 20-30 cm mengindikasikan keberhasilan reklamasi. Namun sebagian tanaman itu ditebangi untuk memudahkan akses TI-TI dan TSK-TSK di kawasan ini. Kawasan ini telah ditinggalkan oleh PT. Timah pada tahun 2000-an. Namun, gelombang tambang rakyat yang masuk ke dalam kawasan KP ini mengambil cadangan timah yang tertinggal atau di dalam bekas tailing PT. Timah. Sebagian lagi TI membuka

lahan baru yang oleh PT. Timah dianggap tidak ekonomis. Untuk meminimalkan kerugian, PT. Timah mengakomodasi kehadiran TI ke dalam skema TSK. Menurut data resmi PT. Timah, terdapat tidak kurang 8 TSK yang beroperasi di Air Jangkang—dengan pekerja sekitar 100 orang (*Stannia* 2011).

Seluruh lokasi di Air Jangkang yang mencakup sekitar 1000 ha diusulkan oleh PT. Timah untuk dibangun menjadi kawasan hutan wisata atau *eco-park*. Konsep *eco-park* sendiri secara garis besar akan mengubah kawasan bekas tambang tersebut menjadi hutan wisata yang mengkombinasikan empat wahana: kawasan wisata pantai, wisata budaya, wahana permainan dan wisata air, dan hutan penelitian. Air Jangkang akan dipilah-pilah menurut empat wahana yang ditentukan dari bekas pertambangan. Bekas tambang di dekat pantai akan menjadi wahana wisata pantai. Pemukiman orang Tionghoa akan dijadikan wisata budaya, kolong-kolong raksasa bekas tambang akan dimanfaatkan menjadi wahana wisata air, sementara daratan yang tidak terganggu akan ditransformasikan menjadi hutan penelitian.

Strategi pemulihan kawasan bekas tambang di Air Jangkang tidak melalui skema reklamasi yang lazim. PT. Timah tidak memakai pendekatan konvensional dengan mempercayakan reklamasi kepada mitra rekanan untuk menanami dan melakukan revegetasi. PT. Timah berencana mengubah lanskap tambang Air Jangkang yang porak poranda itu menjadi suatu yang baru, indah dan dapat menjadi obyek kunjungan wisata. Untuk mewujudkan *eco-park*, PT. Timah telah membuat master-plan yang ini telah dipresentasikan kepada Pemda Bangka Tengah. PT. Timah juga sudah mengatur pertemuan-pertemuan antar pihak untuk mewujudkan rencana ambisius ini. Terdapat kesadaran bahwa konsep ini hanya akan berhasil bila mendapat dukungan politik yang kuat dari pemerintah daerah

Gagasan *eco-park* di Air Jangkang ini tidak mudah direalisasi karena saat ini di kawasan ini dijumpai aneka penggunaan dan pemanfaatan lahan. Praktik-praktik penguasaan *de facto* terhadap kawasan ini juga sangat kompleks. Satu pertanyaan krusial di Air Jangkang adalah siapa yang menjadi kuasa atas kawasan ini bila kawasan ini dikembalikan oleh Timah kepada negara? Oleh karena, para pemukim di kawasan ini telah mendiami dan bertempat tinggal di kawasan tersebut selama ratusan tahun. Para pendatang yang bermukim belakangan karena daya tarik timah juga telah menempati beberapa kawasan ini. Sementara para pemukim di luar kawasan ini menguasai lahan-lahan

tertentu dan memanfaatkanya sebagai lahan bisnis yang menjanjikan. Selain itu, akses ke dalam kawasan ini juga sangat terbuka. TI-TI yang tidak bermitra dengan PT. Timah beroperasi secara massif dikawasan ini. Proyek-proyek pembangunan pemerintah seperti pendirian bangunan rumah sakit, kantor-kantor pemerintah, dan jalan tembus Pangkal Pinang-Sungai Liat juga masih dikerjakan di kawasan ini.

Sampai sejauh ini, gagasan *eco-park* ini masih dalam taraf penyusunan dan negosiasi dengan Pemda Bangka Tengah. Panitia-panitia yang akan mengerjakan lahan ini tengah disusun yang melibatkan seluruh jajaran dinas-dinas terkait di kabupaten dan melibatkan BPN setempat. PT. Timah berjanji akan menanggung sebagian besar pembiayaan pembentukan *eco-park.* Guna mematangkan rencana ini, PT. Timah bekerjasama dengan Universitas-universitas terkemuka di Jawa untuk menyiapkan desain rancangan dan pelaksanaan eco-park. Kesulitan yang dihadapi oleh PT. Timah sendiri adalah dalam hal penataan ruang. Mereka belum berdiskusi dengan masyarakat yang jumlahnya beragam dan memiliki kontrol atas kawasan ini dengan beragam cara.

Gagasan *eco-park* ini adalah taktik dan strategi baru PT. Timah untuk mendapatkan perhatian publik. PT. Timah didera sulitnya mencari areal yang dapat direklamasi dan ingin berbuat sesuatu di tengah-tengah semakin tipisnya cadangan di daratan. Strategi dan pendekatan yang berbeda ini kemungkinan disebabkan oleh terbatasnya kemampuan PT. Timah untuk mengkonsilidasikan kekuataannya dalam menangani bekas tambang yang luas dan besar seperti Air Jangkang. Selain itu, tuntutan Pemda terhadap PT. Timah untuk merestorasi dan mereklamasi kawasan yang telah rusak membuat PT. Timah harus mencari strategi baru. Berbeda dengan pelaksanaan reklamasi konvensional, reklamasi melalui desain *ecopark* melibatkan berbagai pelaku dari lembaga pemerintah yang lain: PT. Timah, Pemerintah Daerah, BPN; dan perguruan tinggi.

PT. Timah sendiri mengakui terdapatnya masalah pengakuan atas tanah di kawasan IUP-nya. Mereka belum berani berhadapan dengan masyarakat, sehingga membiarkan prosesnya ditangani oleh pihak Pemda. Masyarakat sendiri cenderung belum mengetahui rencana-rencana penetapan *eco-park.*

Pembangunan *eco-park* direncanakan terlaksana selama dua tahun (2011-2012) dengan tahapannya menjalin kesepakatan dengan lembaga terkait yang dikukuhkan dengan terbentuknya Perda; peletakan batu pertama;

perencanaan kawasan; survei, inventarisasi, pengukuhan; dan pembangunan. Konsep pembangunanya adalah menjadikan kawasan ini sebagai pariwisata-pendidikan yang terbagi ke dalam 5 zona berupa zona selamat datang, zona wisata air, zona pendidikan, zona konservasi budaya, dan zona preservasi. Yang menarik dari desain reklamasi model baru ini adalah, keterlibatan berbagai aktor yang mendeterminasi mulai dari tingkatan pengorganisasian pembangunan kawasan hingga aktor-aktor yang dengan berbagai peluang yang terbuka akan sangat mempengaruhi proses dan dinamika kawasan ini tatkala telah ditetapkan sebagai eco-park, mengingat di dalam kawasan ini terdapat penduduk lokal (kampung Tionghoa), penduduk pendatang, dan klaim-klaim penguasaan untuk berbagai jenis penggunaan tanah.

3. Akses Terbuka: Ketidakpastian Penguasaan Lahan Pasca Tambang

Hampir semua KP PT. Timah di Bangka juga diakses dan ditambang oleh aktor-aktor lain. PT. Timah sendiri tampaknya kesulitan untuk menangani masalah ini. Pendekatan kekerasan dengan penggunaan alat-alat militer yang kerap digunakan di masa orde baru sudah tidak bisa diandalkan. Pergeseran kekuatan politik pusat-daerah menyebabkan Timah yang merepresentasikan pemerintah pusat mengalami kemerosotan legitimasi. Kemerosotan ini juga merupakan akumulasi dari strategi *portofolio* perusahaan yang keliru, arogansi, dan ketidakmampuan mengakomodasi kepentingan rakyat Bangka (Erman 2007: 238-239). Satu-satunya cara untuk menyelamatkan produksinya, PT. Timah harus mengakomodasi dan 'membiarkan' tambang rakyat beroperasi di IUP atau KP-nya.

Kemerosotan legitimasi dan kekuasan PT. Timah ini menyebabkan kawasan-kawasan pertambangan yang dikuasainya tidak bisa dikontrol secara penuh. Pelaku-pelaku baru masuk ke dalam blok-blok penambangan. Atas dukungan kebijakan pemerintah daerah, aktor-aktor baru ini secara agresif menantang kontrol PT. Timah terhadap kawasannya sendiri. PT. Timah kehilangan kontrol di kawasan-kawasan yang telah direklamasi dan sebenarnya telah ditutup untuk pertambangan.

Tanpa pengawasan dan kontrol PT. Timah, kawasan reklamasi atau IUP yang usai ditambang menjadi arena terbuka bagi pertarungan berbagai kepentingan. Dilihat dari kasus Air PL dan Air Jangkang, terlihat bahwa PT. Timah tidak mampu menjaga lagi pohon-pohon yang telah ditanamnya.

Pohon-pohon tersebut ditebangi dan lahan bekas tailing tersebut ditambang lagi. Meskipun terdapat pernyataan resmi dari PT. Timah bahwa mereka tidak menambang di lahan-lahan milik penduduk asli (Anonim 2010: 148), secara faktual, mereka menghadapi kendala munculnya klaim kepemilikan di tanah-tanah yang telah menjadi IUP atau KP PT. Timah. Klaim-klaim yang ditemui di dua kawasan reklamasi tersebut dilegitimasi oleh banyak sumber. Bagi masyarakat setempat, mereka menggunakan klaim-klaim adat untuk merebut kontrol terhadap tanah. Bagi beberapa orang yang memiliki modal, mereka menggunakan legitimasi jual-beli dengan masyarakat setempat untuk meraih akses ke dalam kawasan reklamasi.

Aturan yang terkait dengan mekanisme penguasaan tanah sudah diatur oleh UU atau peraturan yang berlaku. Setiap pemegang IUP atau KP harus secara jelas membuat rencana penutupan tambang (RPT). RPT merupakan komponen dari perencanaan tambang *(mine plan*) sebagai identifikasi awal dari pemanfaatan lahan pascatambang. Sampai sekarang PT. Timah belum menuntaskan dokumen RPT[15]. Tanpa ada dokumen RPT, PT. Timah terkesan belum memiliki rencana jelas bagaimana bekas-bekas tambang yang telah direklamasi, sudah direklamasi namun kemudian ditambang ulang, atau bekas tambang yang belum direklamasi diberlakukan. Tanpa kejelasan status kawasan bekas tambang ini memudahkan masuknya klaim-klaim dari pelaku lain untuk mendapatkan akses dan kontrol terhadap kawasan PT Timah.

Ketidakmenentuan dan ketidakjelasan pengelolaan lahan-lahan bekas tambang ini membuka klaim-klaim baru. Munculnya bentuk-bentuk baru legitimasi untuk merebut akses terhadap tanah di kawasan tambang ini melibatkan aktor-aktor yang beragam dengan saling terkait kepentingan. Aktor-aktor tersebut mendapat dukungan atas legitimasinya secara tidak formal oleh elit-elit pemerintahan atau menggunakan aturan pemerintah daerah sebagai sumber penyokongnya. Di Air PL, proyek pembangunan jalan dan papan yang menunjukkan pelaksanaan proyek dari Pemda digunakan sebagai basis kekuatan bahwa mereka berhak untuk menguasai tanah. Terlebih lagi tanah tersebut mereka beli dari pejabat pemerintah setempat.

Bagi warga sekitar, lahan bekas tambang dipandang sebagai hak mereka yang telah mengusahakan ladang atau mewarisinya dari leluhur sebelum dijadikan lahan tambang oleh PT. Timah. Penduduk yang berhasil ditemui di

15 Keterangan dari Pejabat Timah, BHP. (9 Agustus 2011)

Air PL menyebutkan bahwa menolak konsep kepemilikan PT. Timah dengan menyebutkan bahwa PT. Timah bukanlah negara—ia adalah perusahaan swasta. PT. Timah mendapatkan tanah dari negara, dan sebelum ada pengakuan secara formal dari negara, para penduduk sudah memanfaatkan dan menggunakan lahan tersebut. Untuk melepaskan kawasan itu dari tangan penduduk setempat, negara atau PT. Timah tidak pernah membayar ganti rugi—yang disebut sebagai tanam tumbuh—sehingga kini setelah tambang selesai, mereka berhak menguasainya. Alasan-alasan sebagai warga negara yang sah, yang ditunjukkan dengan identitas penduduk sebagai warga Bangka digunakan untuk memantapkan keberadaan mereka sebagai penduduk setempat.

Ketidakjelasan penguasaan tanah juga merangsang munculnya spekulan tanah—terutama dikawasan yang strategis dan mudah di akses. Menurut keterangan mitra pelaksana reklamasi PT. Timah, klaim-klaim kepemilikan tanah di kawasan bekas tambang lebih massif muncul di lokasi-lokasi yang berada di kota. Di kawasan-kawasan yang terpencil dan sukar diakses, klaim-klaim kepemilikan tidak berlangsung secara terbuka. Di Air Jangkang, klaim-klaim cenderung lebih keras ditemukan di pinggiran jalan yang berada dekat dengan kota. Penyusutan dari 23 ha menjadi 4 ha di Air PL memberikan bukti segar bahwa spekulan-spekulan tanah ini mengincar lahan bekas tambang yang mudah diakses. Spekulan-spekulan ini juga tidak homogen. Mereka terdiri dari elit-elit yang memiliki latar belakang. Ada yang merupakan elit desa setempat. Ada yang merupakan pengusaha dari Pangkal Pinang, namun ada juga yang merupakan pengusaha dari Jakarta yang bekerjasama dengan orang-orang kepercayaan di lokasi setempat.

Dalam kehidupan sehari-hari, ketidakjelasan penguasan ini memberikan celah kepada kepala desa, pejabat rendahan dan sampai pada tingkat tertentu, camat, sebuah ruang lingkup yang signifikan untuk mengakui dan melindungi hak-hak penduduk desa atas tanah yang ditambang, mendistribusikan ulang, atau menjualnya kepada pihak lain dan menetapkan kembali sesuai dengan pertimbangan dan kepentingan mereka sendiri. Dalam kasus Air PL, kepala RW dan Kepala RT, dan hal ini, kami kira diketahui oleh Camat setempat untuk mendistribusikan dan menjual kembali kepada pendatang yang membutuhkan lahan untuk pemukiman. Tanah-tanah yang didistribusikan dan dijual ini dianggap oleh penduduk setempat memiliki kekuatan hukum yang kuat karena secara resmi diresmikan oleh pejabat pemerintah.

Agaknya, ketidak pastian penguasaan tanah di kawasan IUP Timah ini bukan kasus khusus di Air PL dan Air Jangkang. Untuk melihatnya lebih jelas, sebuah kutipan dari laporan tahunan PT. Timah bisa disimak disini:

> Di tahun 2010 kami masih mendapati adanya tumpang tindih penggunaan lahan di daerah IUP kami. Tumpang tindih lahan ini terutama disebabkan adanya kepentingan lain... (Anonim 2010: 148)

Masalah seperti yang dinyatakan oleh PT. Timah secara konsisten di jumpai dalam laporan-laporan serupa dari tahun 2002-2010. Untuk menjawab permasalahan ini PT. Timah berusaha menyelesaikannya secara hukum untuk mengembalikan hak guna usaha atas daerah IUP PT. Timah. Cara lain adalah dengan membangun kerja sama dengan pihak-pihak yang melakukan usaha di daerah IUP kami. Menyangkut penggunaan tanah dan lahan, ini tidak begitu memusingkan PT. Timah. Terbukti PT. Timah masih bisa menjalin kerja sama dengan TI dan TSK serta pemilik perkebunan sawit dan pemegang HGU lain. Akan tetapi menyangkut klaim kepemilikan PT. Timah tidak berusaha untuk menyelesaiaan secara tuntas.

Meskipun secara eksplisit PT. Timah akan menggunakan pendekatan hukum untuk menangani masalah ini, dalam kenyataanya di Air PL dan Air Jangkang, masalah kepemilikan tanah sepertinya sengaja dihindari. Dalam wawancara dengan salah satu sfat K2LH, ia menyatakan bahwa PT. Timah mengakui adanya masalah-masalah menyangkut klaim-klaim tantangan di kawasan bekas tambang. Untuk menyelesaikannya, ia mengatakan:

> Di lapangan, saat muncul klaim-klaim dari orang-orang di Air Pl, kita tidak bisa berbuat apa-apa. Kita inventarisasi saja masalahnya. Untuk barang buktinya kita membuat berita acara yang ditandatangani dan diketahui pejabat setempat.

Secara luas diakui bahwa masalah klaim-klaim kepemilikan ini sudah menjadi bagian sehari-hari. Otoritas-otoritas terkait yang menangani lahan pasca tambang juga tahu persis situasi yang terjadi. Pemda Bangka Selatan telah meminta kerja sama masyarakat, PT. Timah dan pemerintah daerah untuk menyelesaikannya (Bangka Pos 11/8/2010). Akan tetapi belum ada dijumpai laporan-laporan resmi dari PT. Timah kepada BPN. BPN sendiri mengetahui adanya klaim-klaim seperti ini akan tetapi mereka tidak bisa berbuat apa-apa karena belum mendapatkan permohonan resmi dari PT. Timah untuk

menyelesaikan kasus-kasus tumpang tindih lahan. Secara formal pejabat tinggi BPN juga menyangkal adanya ijin pelepasan hak penguasaan tanah di kawasan tambang oleh mereka. [16]

Peluang untuk menyelesaikan ketidakmenentuan penguasaan lahan pasca tambang ini bisa dilakukan melalui mekanisme reklamasi. Di dalam prosedur pelaksanaan, reklamasi memiliki komponen sosial-ekonomi dimana terdapat fase sosialisasi kepada masyarakat sekitar IUP yang akan ditanami. Berdasarkan keterangan dari konsultan dari IPB, justru aspek sosial ini yang kurang ditekankan. Reklamasi cenderung diprioritaskan pada aspek teknis penataan tanah dan penanaman. PT. Timah tidak memberikan pembiayaan yang cukup dalam komponen yang melibatkan hubungan dengan masyarakat atau aktor-aktor lain dalam menjernihkan penguasaan tanah di kawasan tersebut.

Dalam sejarah PT. Timah, seluruh elemen yang mendasari seluruh rantai penambangan adalah ketidakjelasan—terutama perdagangan komoditi timah (Erman 2009: 237). Salah satu ciri dari pertambangan timah di Bangka adalah semakin ketat peraturan, semakin banyak tangan tak terlihat yang menyalahgunakan kekuasaan. Semakin tinggi monopoli, urusan timah selalu diliputi kegelapan (Erman 2007:235). Ketidakpastian ini, bahkan sengaja diciptakan untuk memberi ruang gerak bagi karyawan PT. Timah untuk melakukan manipulasi (Somers 1992: 228). Ketidakpastian pengelolaan lahan pasca tambang memberi peluang yang cukup besar bagi semua jaringan penambangan timah untuk saling berebut pengaruh untuk meraih akses dan kontrol. Munculnya beragam pilihan peraturan dan dukungan ditingkat lokal pasca desentralisasi semakin mengaburkan pengertian mengenai legal atau tidak legalnya mendapat manfaat dari tambang timah.

4. Posisi Kontrakdiktif: Skema Produksi dan Reklamasi PT. Timah

Ketidakpastian pengelolaan tanah-tanah pasca tambang menunjukkan dilema dan posisi PT. Timah dalam menghadapi turbulensi akibat perubahan kontrol dan akses terhadap timah di era desentralisasi. Goncangan dan turbulensi PT. Timah sebagai perusahaan yang mendunia bukanlah sejarah yang baru. Sejak abad 18, PT. Timah mengalami banyak rezim kepemerintahan dengan cirinya masing-masing. Sepanjang dua ratus-an tahun bermain dalam

16 Wawancara Kakanwil BPN Bangka-Belitung, 09/8/211

bisnis logam ini, PT. Timah, dalam bentuknya yang juga terus berubah-uah mengalami fase-fase krusial seperti pemberontakan buruh, depresi ekonomi 1930-an, nasionalisasi, hingga jatuhnya harga timah di era 1980-an (Erman 2009, Somers 2008).

Faktor-faktor eksternal turut mengubah corak produksi PT. Timah. Inovasi-inovasi teknologi, fluktuasi harga timah, dan corak perdagangan internasional, kekuasaan politik dari rezim dalam negeri mendeterminasi bagaimana PT. Timah terbentuk. Meskipun terdapat gejolak dalam setiap kurun sejarahnya, sebelum era desentralisasi, corak produksi timah Bangka diwarnai dengan usaha yang berhasil untuk melakukan monopoli produksi. Dahulunya oleh kerajaan Palembang, kemudian VOC, pemerintah Inggris, Belanda dan terakhir rezim Soeharto. Meskipun usaha-usaha monopoli ini selalu gagal, antara lain disebabkan oleh penyelundupan-penyelundupan, korupsi, atau jual beli di bawah tangan yang disebut oleh orang Bangka sendiri sebagai 'perkara gelap' (bandingkan Erman 2007: 237), kontrol yang kuat atas produksi yang direstui oleh negara berada di tangan PT. Timah.

Di era desentralisasi ini, muncul corak produksi baru mengenai tambang timah, dapat dikatakan menghancurkan monopoli PT. Timah. Pabrik peleburan bijih timah (*smellter*), tambang-tambang rakyat, TI/TK, bermunculan seperti daun yang rontok di musim gugur. Pasar gelap timah terbentuk dengan dukungan tak formal dari Gubernur, Polisi, Camat. Para pemain baru bermunculan, bersaing dengan para pemain baru. Perubahan kebijakan dari atas melalui deregulasi dan goncangan dari bawah dari keinginan populis masyarakat telah memerosotkan posisi dan kekuasaan PT. Timah. Dalam takaran tertentu, ini memeri kesempatan sebagian besar rakyat Bangka untuk terlibat secara langsung dalam industri ini. Proses demokratisasi pertambangan timah mengubah corak produksi PT. Timah.

Dalam menghadapi corak produksi baru ini, PT. Timah harus beradaptasi. Adaptasi yang dilakukan oleh PT. Timah bersifat ambivalen. Ambivalensi ini terletak pada ketegangan untuk tetap bertahan menghadapi turbulensi dengan cara mengakomodasi tambang-tambang rakyat yang berjumlah puluhan ribu atau menegakkan monopoli kembali. Dalam laporan-laporan resmi, PT. Timah menyatakan bahwa mereka bekerjasama dan mengakomodasi kepentingan rakyat bangka melalui TSK (Anonim 2010: 148, 2009: 161) namun di sisi lain mereka, sebagai perusahaan yang tidak bisa melakukan monopoli, bersaing

dengan usaha yang telah dilakukan oleh perusahaan-perusahaan daerah atau elit-elit pedagang timah yang juga mendapat pasokan timah dari tambang-tambang rakyat.

Sikap ambivalensi itu juga sangat terasa dari tarik ulur ketegangan antara melepaskan, menutup, atau menambang ulang kawasan-kawasan yang telah secara resmi mereka tambang. Ketidakjelasan ini sangat tergambar dari sikap mereka yang akomodatif terhadap TI melalui skema TSK, namun pada saat yang bersamaan mengecam keberadaan TI-TI yang tidak bermitra dengan mereka. Ungkapan dari pegawai timah yang berhasil diwawancarai ini bisa memberikan petunjuk ke arah ambivalensi itu:

> Ya, bagaimana kalau kita tidak bekerja dengan TI-TI. Kita akan kekuarangan pasokan. Itu makanya, kita sulit menutup tambang. Di kawasan yang kita (PT. Timah), punya kita wajib menyetor pajak. Sementara lahan itu masih ada timah. daripada diambil oleh tambang rakyat dan dijual kepada perusahaan lain, lebih baik kita ijinkan mereka menambang lagi. Kalaupun ada reklamasi, ya kita bisa himbaulah mereka untuk tidak menebangi pohon-pohonnya.[17]

Sebagian lahan yang direklamasi masih mengandung timah yang cukup melimpah, dengan penggunaan teknologi tambang rakyat. Untuk mencapai target produksinya, PT. Timah masih membutuhkan pasokan dari TI/TK. Ada dugaan bahwa TSK tidak selalu menjual bijih timahnya kepada PT. Timah meskipun secara formal mereka terikat perjanjian dengan PT. Timah dan penjualan bijih timah ke pihak diluar termasuk pelanggaran hukum berat. Namun, sepanjang sejarahnya, Bangka memiliki perkara gelapnya, suatu praktik perdagangan timah yang kabur antara resmi dan tak resmi. Perkara gelap ini semakin pekat ketika aktor yang terlibat semakin besar dan banyak. PT. Timah, dalam menghadapi situasi ini ada kemungkinan memiliki strategi ntuk menjamin pasokan timahnya cukup stabil dan produksinya tetap tinggi.

Menurut data per Pebruari 2011, TSK yang terdaftar dan bekerja sama dengan PT. Timah sejumlah 4,527[18]. TSK-TSK inilah yang menyelamatkan PT. Timah untuk pasokan produksinya. Untuk mengakomodasi TSK-TSK ini, PT. Timah 'membiarkan' mereka bekerja di wilayah Ijin IUP. Sebagian besar TSK, karena kesederhanaan teknologinya bekerja di blok-blok tebangan milik PT.

17 Wawancara dengan BHP (9 Agustus 2011)

18 322 di Sungai Liat, 331 di Belinyu, 167 di Bangka Barat, 469 di Bangka Tengah, 1036 di Bangka Selatan, dan 2202 di Belitung.

Timah yang telah direklamasi. Tepat di sinilah letak dilema reklamasi bagi PT. Timah. Laporan-laporan mengenai kesulitan memperoleh kawasan yang bisa direklamasi oleh PT. Timah terus bermunculan (Bangka Pos 23/11/2004, Kompas 16/1/2010), namun di saat yang sama, akomodasi terhadap pelanggar kawasan reklamasi (TI/TSK) juga terus dilakukan oleh PT. Timah.

Disini terlihat posisi PT. Timah terdapat reklamasi sangat ditentukan oleh perhitungan untung dan rugi dan kemampuan produksi timah. Ada yang mengatakan, saat harga turun, itu adalah peluang terbesar bagi PT. Timah untuk melakukan reklamasi (Bangka Pos 3/4/2007). Pada saat harga turun, diasumsikan, TSK dan TI juga akan berkurang sehingga PT. Timah bisa menyiapkan lahan-lahan reklamasi secara bebas dan mampu mengontrolnya. Kenyataannya, pada saat harga timah jatuh di pasaran dunia dan keuntungan PT. Timah menurun (2002-2007), justru PT. Timah membekukan kegiatan reklamasi.

Secara teoritis, pertambangan tidak akan beroperasi di kawasan yang sudah dianggap tidak ekonomis. Masalahnya, menentukan suatu kawasana itu tidak ekonomis lagi menjadi persoalan tersendiri. Mungkin di suatu kawasan tertentu, bagi PT. Timah tidak dianggap ekonomis. Akan tetapi bagi pihak lain, yang memiliki alat penghisap yang berbeda, kepentingan yang berbeda, teknik pengolahan yang berbeda, mengaggap kawasan yang sama memiliki nilai ekonomis. Nilai ekonomis suatu kawasan bagi tambang timah sangat ditentukan oleh teknologi. Dalam sejarahnya, PT. Timah tidak melakukan *total mining*. Seturut kemajuan teknologi dan waktu, daerah-daerah yang dulunya pernah ditambang tidak lagi bisa menghasilkan timah, sekarang bisa dikeruk hasilnya. Yang tidak tertambang oleh PT. Timah bisa ditambang lagi oleh tambang kecil. Menurut PT. Timah, ada kawasan yang sudah tidak produktif lagi. Tapi dari segi ekonomis dari sudut pandang TI itu masih ditambang.

Reklamasi adalah bagian kecil dari rantai penambangan. Setelah meraup keuntungan yang besar selama beberapa dekade, usaha untuk mengatasi kerusakan lingkungan baru dimulai pada tahun 1990an. Somers menyelidiki, sepanjang dua abad, masalah-masalah perubahan lanskap tidak dianggap bagian integral dari proses penambangan. Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa reklamasi atau lingkungan baru muncul pada dekade 1990an. Rangkaian reklamasi ini tidak terlepas dari perubahan tata niaga global, rencana pembangunan nasional yang harus beradaptasi dengan perhatian global

dan atau kampanye dari pejuang lingkungan di level nasional. Terlepas dari ketergantungan atas tekanan dari luar, terdapat kesenjangan yang cukup besar investasi keuntungan PT. Timah terhadap upaya-upaya perbaikan lingkungan dan juga masyarakat di sekitar (Erman 2007: 261)

Untuk menentukan suatu lahan sudah tidak produktif dan layak direklamasi sudah ditentukan oleh bagian perencanaan produksi. Namun, perencanaan ini sering tidak selalu konsisten. Implementasi perencanaan tergantung dari pengetahuan dan keputusan pegawai PT. Timah di lapangan—yang umumnya ada di tangan Kepala Wilayah Produksi (Kawilasi). Misalnya dalam suatu perencanaan eksploitasi, ada suatu kasus suatu kawasan produksi sudah selesai dan direklamasi. Namun karena ada laporan dari Kawilasi bahwa cadangan masih layak ditambang, bagian produksi menyatakan itu bisa ditambang ulang. Sementara oleh bagian lain di PT. Timah, kawasan itu seharusnya telah direklamasi. Target reklamasi sering kali gagal karena harus tunduk utntuk kepentingan penambangan ulang oleh bagian produksi.

Kesehatan dan Keselamatan Kerja dan Lingkungan Hidup (K3LH) yang mengurusi reklamasi (K3LH) memiliki perencanaan dan standar prosedur tersendiri untuk melakukan reklamasi. Akan tetapi dilihat dari struktur pengambilan keputusan, K3LH sangat rentan interupsi dari bagian produksi. Sering kali keputusan-keputusan mengenai penutupan tambang dianulir atau dibatalkan jika dilihat lagi suatu kawasan masih bisa ditambang ulang. Dalam sebuah keterangan, petugas K3LH mengatakan, kasus-kasus dimana bagian produksi bertemu secara tidak sengaja dengan bagian reklamasi di tempat yang sama untuk melakukan pekerjaannya masng-masing bukanlah jarang. Dalam hirarki manajemen, K3LH sebagau pelaksana reklamasi dan pengelola lingkungan masih subordinat dari bagian Produksi yang bertugas melakukan eksplorasi dan eksploitasi. Posisi K3LH akan mudah kalah dalam pengambilan keputusan mengenai apakah kawasan itu sudah bisa ditutup atau masih harus ditambang, bisa direklamasi atau tidak.

Posisi K3LH sebagai unit yang bekerja untuk memulihkan lingkungan pasca tambang juga sangat tidak seimbang dengan posisi bagian produksi yang menentukan boleh tidaknya kawasan di tambang. Bagian produksilah yang ‘menggaji’ K3LH. Jika suatu kawasan tambang masih bisa ditambang timahnya—baik dengan cara resmi/inkonvensional, oleh mitra PT. Timah atau tidak—maka kawasan itu bisa ditambang. Hal ini berkaitan dengan posisi *wait*

and see dari PT. Timah terhadap harga timah. Jika harga timah naik, maka PT. Timah bisa saja menambang kembali kawasan yang sudah direklamasi. Ini terkait dengan produksi PT. Timah yang membutuhkan pasokan pada saat harga naik. Bagian produksi bisa saja meminta penambangan ulang di kawasan reklamasi. Dengan posisi kontradiktif ini sangat sukar bagi K3LH untuk mengatakan tidak bagi penambangan ulang.

5. Ketidakjelasan Pelepasan Kawasan Pasca Tambang

PT. Timah memiliki ijin kuasa pertambangan sampai tahun 2025. Sejak tahun 2005, setelah keluarnya Tata Guna Hutan Kesekapatan untuk provinsi Sumatra Selatan, sebagian besar kawasan tambang darat PT. Timah berada di bawah kekuasaan Depertemen Kehutanan (Dephut). Rincian mengenai kesepakatan pinjam pakai dengan Dephut disempurnakan pada tahun 2008, yang implikasinya paling nyata, adalah menyusutnya KP pertambangan dengan fakta bahwa sebagian besar kawasan tambang berada di hutan lindung. Akan tetapi sejak adanya peraturan mengenai wewenang bagi pemerintah daerah untuk memberikan IUP, PT. Timah mendapatkan ijin-ijin dari kepala daerah. Oleh karena itu KP PT. Timah sebagian berasal di APL dan sebagian lagi berada di kawasan hutan. Usai ditambang, tanah-tanah itu harus diserahkan kepada pemegang kuasanya. Untuk IUP di APL harus diserahkan kepada pemerintah daerah, sementara untuk kawasan hutan harus dikembalikan kepada Departemen Kehutanan.

Hingga sekarang, PT. Timah belum memiliki dokumen Rencana Penutupan Tambang (RPT) yang disyaratkan undang-undang. Pejabat PT. Timah yang kami wawancarai menyatakan bahwa PT. Timah belum memiliki rencana strategis untuk menentukan melepaskan KP kepada negara, sehingga sampai dengan sekarang belum ada satu kawasanpun yang diserahkan kembali ke negara.[19] Menurut pejabat tersebut, peraturan yang mewajibkan adanya dokumen RPT—termasuk reklamasi didalamnya—baru muncul setelah UU no 4 tahun 2006, sementara KP diberikan pada pertengahan 1990an. Alasan-alasan ini bisa dimengerti sejauh tidak ada ungkapan secara resmi yang penuh kontradiksi dalam laporan akhir PT. Timah (Anonim 2010: 163). Di bagian awal mengenai rencana penutupan lahan, PT. Timah menyatakan '..telah mengembangkan dan memiliki konsep penutupan lahan dan perencanaan pascatambang *(mining*

19 Wawancara BHP, 9/8/2011

closure plans) yang siap diimplementasikan, sesuai tanggung jawabnya, untuk melakukan langkah-langkah penutupan lahan yang sudah tidak operasional lagi secara komprehensif dan sistematis.' PT. Timah juga mengakui RPT merupakan komponen dari perencanaan tambang *(mine plan*) sebagai identifikasi awal dari pemanfaatan lahan pascatambang. Penyusunan RPT merupakan upaya Perusahaan untuk menaati peraturan. Akan tetapi, anehnya di bagian belakang tercantum pernyataan eksplisit bahwa PT. Timah belum menerapkannya 'Pada tahun 2010, belum ada lahan tambang milik Perusahaan yang mengimplementasikan RPT karena tidak ada lahan tambang yang ditutup pada tahun tersebut, begitu laporan itu menyebutkan.

Di sini terlihat bahwa RPT, bagi PT. Timah, masih merupakan sebagai sebuah harapan dari pada sebuah cara pengelolaan. Teka-teki selanjutnya yang menyelimuti adalah mengapa perusahaan besar seperti PT Timah belum memiliki dokumen RPT dan belum melakukan penutupan tambang, sementara mereka telah beroperasi ratusan tahun dan menambang cukup lama di pulau Bangka yang menimbulkan kerusakan lingkungan. Kenapa sampai tahun 2010 mereka belum juga melepaskan kawasannya? Sementara mereka sudah selesai menambang dan membiarkan kawasan tersebut menjadi semakin rusak berat.

Hingga saat ini, belum ada lahan yang telah diserahkan kepada pemegang kuasa. Bekas lahan tambang di kawasan tambang baru akan direncanakan menjadi Hutan Tanaman Industri, meskipun belum ada rencana yang lebih rinci. Pemerintah daerah juga belum menerima laporan dan permintaan penyerahan lahan bekas tambang PT. Timah. Selama ini mereka hanya diberi informasi mengenai rencana perataan tanah dan diundang dalam seremoni penanaman pohon di lokasi bekas penambangan di dalam IUP PT. Timah. Untuk pelepasan kawasan, salah satu pejabat mengatakan:

> Lahan bekas tambang di lokasi IUP PT. Timah yang sudah direklamasi selama ini, belum ada yang dilaporkan atau diserahterima ke pemerintah daerah...Sehingga belum diketahui secara pasti, berapa luas bekas tambang timah dilokasi IUP PT. Timah, yang sudah direklamasi sampai saat ini. [20]

Menurut hasil penelitian ini, usaha-usaha untuk menutup masih sulit dilakukan karena belum jelasnya koordinasi antara PT. Timah dengan pihak

20 Kepala Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Beltim, Suranto Wibowo kepada Bangka Pos (13/06/2011).

terkait. Sebagian kawasan bekas tambang seperti di Air Jangkang telah berubah menjadi pemukiman, kebun kelapa sawit, pabrik batu-bata yang secara *de facto*, kawasan itu telah dikuasai dan dimiliki oleh beragam aktor. Beberapa pejabat PT. Timah ingin kawasan yang usai ditambang dan tidak ekonomis segera dilepas. Jika tidak, PT. Timah harus tetap membayar pajak kepada negara, sementara mereka tidak punya kuasa lagi untuk mengontrol dan menggunakan kawasan itu. Masalahnya adalah, proses penyerahan lahan ini bukan perkara mudah. Kriteria-kriteria lahan bekas tambang yang sudah dilepaskan agak rumit dan harus disetujui oleh pejabat-pejabat tinggi yang dimandatkan oleh UU—bisa melalui Menteri atau pejabat daerah. Selain prosedur administrasi dan kewajiban reklamasi yang harus mereka penuhi, sogokan dan uang upeti kepada pejabat-pejabat yang mengambil keputusan apakah lahan tersebut sudah bisa dilepaskan atau tidak harus disiapkan agar suatu kawasan tambang bisa dilepas[21].

Meskipun praktik korupsi menjadi bagian yang integral dalam pelepasan kawasan tambang, masalah terbesarnya tetap pada strategi produksi PT. Timah untuk menjamin kebutuhan untuk mencapai target produksi. Ada kesan PT. Timah memainkan strategi ambivalen dalam urusan penutupan lahan. Secara formal, perusahaan ini mendukung usaha reklamasi dan perbaikan ekosistem pasca tambang, dan berharap ada penutupan lahan pasca tambang. Namun di lapangan, ada nuansa bahwa PT. Timah juga menginginkan tambang yang telah mereka kelola bisa menghasilkan pasokan timah tanpa melalui eksploitasi dari tangan mereka sendiri namun melalui TI/TSK.

Terdapat banyak kemungkinan dalam usaha skenario penutupan lahan. Secara formal, dari petinggi-petinggi PT. Timah, mereka menyatakan perlunya penutupan lahan tetapi dalam praktik di lapangan, dimana industri ini melibatkan rantai produksi yang panjang dan aktor-aktor yang saling mencari keuntungan dari setiap tahapan produksinya, menentukan batas-batas penutupan juga menghadapi pembangakangan dari aktor-aktor tersebut. Dikenal luas dalam rumor-rumor sehari-hari, staf PT. Timah juga memanfaatkan situasi dimana lahan-lahan yang tidak ditutup oleh perusahaan menjadi lahan untuk ditambang lagi bekerja sama dengan TI-TI yang tidak terdaftar sebagai rekanan perusahaan. Ketidakpastian penutupan lahan ini membuka celah dan kesempatan bagi setiap aktor untuk menari keuntungan. Petugas-petugas keamanan PT. Timah, meskipun sulit dibuktikan secara langsung, memegang

21 Wawancara BHP, 9/8/2011

kontrol sehari-hari mengenai keluar-masuknya aktor-aktor dalam bisnis timah di kawasan IUP atau KP Timah.

Ketidakjelasan harga timah di pasaran dan pasar gelap timah dan ketidakmenentuan pelepasan kawasan tambang membuat batas-batas eksploitasi timah tidak jelas. Kapan suatu tambang ditutup, kapan direklamasi, kapan diserahkan kepada pemerintah tidak pernah secara definitif bisa ditentukan. Hampir semua level pejabat PT. Timah tidak memberi klarifikasi yang jelas mengenai hal ini—pun bagian perencanaan. Situasi menggantung dan ketidak pastian status KP dan IUP ini membuka celah bagi setiap aktor dari dalam internal PT. Timah sendiri dan menarik aktor dari luar untuk mengambil keuntungan daripadanya. Batas-batas eksploitasi dan produksi yang tidak jelas ini memberi keuntungan bagi semua pihak—tidak terkecuali PT. Timah.

6. Perhitungan Untung Rugi

Selain ada kesan bahwa PT. Timah bersikap ambivalen dalam reklamasi yang menjadi bagian dari rencana penutupan tambang, sebagai perusahaan, mereka juga menghitung kalkulasi pembiayaan dalam rencana reklamasi. Pejabat K3LH di media menyebutkan angka 54,4 milyar dicadangkan oleh PT. Timah untuk melakukan reklamasi melalui hutan tanaman industri[22] di antara 180 milyar dana jaminan reklamasi (Bangka 13/6/2011) untuk kawasan yang telah dipastikan selesai ditambang.

Menyangkut angka-angka keuangan reklamasi, informasi serba tidak pasti. Dalam laporan tahun 2010, secara resmi PT. Timah mengeluarkan 8,16 milyar untuk kegiatan perataan dan revegetasi lahan bekas tambang. Adanya kerusakan yang berat di lahan-lahan yang eksploitasi TI menyebabkan PT. Timah tidak hanya mengalami kesulitan dalam pengamanan produksi bijih timah dari tambang darat, tetapi juga mengalami kerugian akibat kerusakan cadangan bijih timah di wilayah IUP. Akibatnya, produksi bijih timah mengalami penurunan dan biaya operasi meningkat, karena harus mengeluarkan biaya ekstra untuk pengamanan produksi maupun biaya reklamasi lahan bekas tambang ilegal (Anonim 2007: 51).

Beaya reklamasi per hektar—termasuk di dalamnya pemerataan—dianggarkan Rp12-24 juta. Angka ini dianggap kurang ideal karena menurut

22 Vetonews.com 15/11/2011

perhitungan tim IPB, biaya ideal pemerataan 6-8 juta dan biaya reklamasi 25 jt/ha[23]. Perhitungan ekonomis untuk reklamasi ini menyebabkan masih banyak lahan yang gagal ditanam kembali. Di tempat-tempat yang rusak berat, dimana terdapat kolong-kolong raksasa yang harus ditimbun ulang, tanah-tanah kehilangan hara dan perlu perawatan dan pemeliharaan yang ekstra. Angka 22-24 juta yang digunakan selama 2 tahun tidak cukup untuk mengatasi seluruh biaya reklamasi. Pengetatan anggaran reklamasi ini dirasa memberatkan mitra rekanan PT. Timah. Banyak di antara yang memenangkan tender reklamasi mengundurkan diri di tengah jalan dengan alasan bahwa dana tidak mencukupi[24].

Bagi rekanan PT. Timah yang mengerjakan reklamasi, meskipun dana reklamasi kurang mencukupi, mereka mendapatkan kesempatan untuk akses terhadap pekerjaan. Mereka menyiasati dengan melakukan pekerjaan reklamasi seadanya. Biaya yang kurang menjadi alasan banyak kawasan reklamasi tidak berhasil mencapai tujuannya. Pengawas pekerjaan reklamasi masih menemukan banyak manipulasi yang dilakukan—seperti dalam hal medium tanam, jenis vegetasi, pemberian pupuk, pemerataan dll.

Proses reklamasi akan memakan waktu 2 tahun/ha. Prosesnya mencakup penataan fisik, penanaman, dan pemeliharaan. Mitra PT. Timah yang mengerjakan reklamasi adalah perusahaan, kontraktor, atau CV dari swasta yang berasal dari pulau Bangka sendiri. Ukuran dan kriteria penggunaan mitra lokal tidak jelas. Penentuan pekerjaan reklamasi dilakukan melalui lelang terbuka. Perusahaan atau mitra kerja yang memberikan penawaran harga yang paling rendah dari Harga Penentuan Sendiri (HPS)—atau mendekati harga yang ditawarkan PT. Timah—yang terpilih.

Masalah utamanya, para pemenang lelang ini kebanyakan tidak mampu menterjemahkan pekerjaan teknis reklamasi. Seturut sejarah reklamasi, pemenang lelang tidak diwajibkan untuk memasukkan proposal teknis kepada PT. Timah. Menurut tim IPB, lemahnya penguasaan teknis ini salah satu sebab kegagalan reklamasi. Memanglah dalam hal keahlian, pemenang tender diharuskan untuk mencantumkan personel yang memiliki keahlian teknis dalam reklamasi—terutama ahli vegetasi atau teknik rekayasa lingkungan yang ditunjukkan dengan bukti ijazah Sarjana. Akan tetapi dalam prakteknya,

23 Usulan IPB beaya pemerataan dan reklamasi haruslah 30-34 juta juta.
24 Ali Bangka, 6/8/2011

para pemenang tender itu hanya mencantumkan nama personel ahlinya di atas kerja, sementara dalam praktiknya tidak ada.

Target reklamasi PT. Timah adalah 1600 ha untuk tahun 2011-2013[25]. Namun pada kenyataannya, sejak beroperasi Maret 2011 hingga Agustus, baru 7 ha lahan bekas tambang yang direklamasi. Secara kronologis, proses reklamasi dimulai ketika PT. Timah menunjuk rekanan untuk mengerjakan lahan pasca tambang yang secara teknis itu tidak layak untuk ditambang. Proses pertama pengerjaan reklamasi adalah pemerataan tanah bekas tanah yang berlubang, rusak, dan tidak rata akibat aktivitas tambang. Umumnya, lobang yang ada di kawasan bekas tambang berkedalamaan antara 2-15 meter.

Meningkatnya biaya reklamasi dan kurang berhasilnya mitra rekanan menjadi alasan PT. Timah mencari strategi penutupan tambang dan skema reklamasi yang lebih terjangkau. Skema inovatif *Eco-Park* di Air Jangkang diakui merupakan suatu cara untuk memperbaiki kawasan yang telah rusak tidak dengan skema reklamasi konvensional. Skema ini dianggap lebih murah karena tidak harus mengembalikan kolong-kolong raksasa menjadi tanah datar yang bisa ditanami. Kolong-kolong ini bisa dijadikan kolam-kolam atau danau-danau yang memiliki nilai estetis. Kawasan-kawasan yang rusak itu akan ditransformasikan menjadi hutan sesuai dengan bentang alam pasca eksploitasi. Tanpa melalui perataan dan penanaman kembali, seperti dalam reklamasi konvensional, ada peluang bahwa pemulihan lahan tambang akan berhasil. Dalam sebuah wawancara dengan pejabat pemegang proyek Air Jangkang,

> Lho, kalau semua beaya reklamasi ditanggung PT. Timah, sementara yang merusak orang lain, ya berat. Apalagi ditempat yang rusaknya berat, beaya reklamasi konvensional akan jauh lebih mahal jatuhnya. Kita cari cara untuk memperbaiki lingkungan tanpa harus keluar uang terlalu banyak. *Eco Park* itu strategi, tidak hanya membuat semua orang terlibat, tetapi cara yang murah bagi PT. Timah[26]

Laporan-laporan resmi PT. Timah belum mencantumkan proyeksi anggaran reklamasi. Dana jaminan reklamasipun belum secara eksplisit diberikan kepada negara. Hal ini menandakan bahwa reklamasi belum mendeterminasi rencana perusahaan segera untuk menutup tambang.

---

25 Dalam dokumen resmi K2LH, target lahan reklamasi PT Timah adalah 3,000 ha selama 2 tahun (2011-2013).

26 Keterangan dari BHP

7. Pengamanan dan Kontrol

Pengamanan wilayah dan cadangan mineral timah telah diperkuat sejak tahun 2009. Di samping menambah personel pengawas tambang dan satuan pengamanan juga dilakukan pembuatan blok-blok tambang darat secara sistematis yang disebut "*Block System*". Tujuan dari *Block System* tersebut adalah untuk memperjelas lokasi penambangan, mempermudah pengawasan dan pengamanan tambang-tambang di dalamnya, mempermudah pembinaan tambang skala kecil (TSK), mencegah pencemaran lingkungan dan mempermudah persiapan reklamasi lahan bekas tambang. Tahun 2009 telah diselesaikan sebanyak 62 blok tambang

Untuk meningkatkan kontrol terhadap kawasan yang direklamasi, PT. Timah juga mencari dukungan dari pemegang kekuasaan di pemerintahan daerah. Hampir semua pelaksanaan reklamasi di sekitar Bangka yang berada di tempat-tempat strategis, kegiatan reklamasi melibatkan Kepolisian, Kejaksaaan, atau Bupati dan Gubernur. Strategi ini sengaja digunakan oleh PT. Timah untuk mendapatkan dukungan politik agar kawasan yang direklamasi aman dari gangguan. Dengan menggunakan pendekatan ini, PT. Timah setidak-tidaknya meraih dua keuntungan. Yang pertama, dia meraih dukungan politik yang kuat. Laporan-laporan media menyebutkan bahwa kampanye pengelolaan lingkungan keluar dari pernyataan-pernyataan publik pejabat tinggi dan elit-elit politik. Yang kedua, dukungan politik ini dapat digunakan sebagai alat legitimasi untuk meningkatkan kontrolnya atas lahan reklamasi

Kalkulasi politik ini cukup efektif dalam memobilisasi dukungan politik. Keterlibatan dalam reklamasi dan ajakan PT. Timah membuat profil-profil pejabat dan elit politik yang terlibat dalam jaringan industri ini memiliki citra positif. Gubernur dan Bupati yang berkonflik dengan PT. Timah pada awal-awal regulasi tata niaga timah (Erman 2007), bersedia terlibat dengan PT. Timah untuk memulihkan lingkungan. Ini adalah suatu paradoks dimana kepentingan yang berbeda-beda dan masih berlangsung, bisa dikompromikan dalam isu lingkungan dan reklamasi pasca tambang. Padahal dalam kondisi *de facto* para penambang ilegal maupun yang legal, yang mendapat dukungan keijakan maupun modal dari para pengusaha dan mendapat restu dari pejabat dan elit politik.

Meskipun di atas kertas usaha untuk lebih meningkatkan kontrol terhadap kawasan tambang, dalam penerapan PT. Timah mampu dilakukan secara efektif, kasus di Air PL menunjukkan bahwa sistem blok ini tidak berjalan sukses. Lahan yang direklamasi seluas 23 ha, pada kenyataannya hanya 4 ha yang mampu dikerjakan. Sementara areal yang lain sudah menjadi rumah, TI, Klaim tanah, Kebun, dan kolong. Areal yang sudah di reklamasi, ditambang lagi oleh TI/TK. Dalam mereklamasi, hanya tanah yang dekat dengan jalan dan datar yang dilakukan sementara cekungan-cekungan tidak diratakan.

8. Si Pecundang dan Pemenang

Dilihat dari skema reklamasi yang kami teliti di Air Jangkang dan Airp PL serta analisis pertambangan timah di Bangka, dengan ketidakpastian penguasaaan lahan pasca tambang menyebabkan setiap pihak yang ada dalam bisnis ini memiliki keuntungannya masing-masing:

Secara garis besar, tambang-tambang rakyat dalam skema TI dan TSK masih bisa mengeksploitasi kawasan KP PT. Timah tanpa harus membayar pajak dan segala urusan resmi penambangan. Sebagian TSK—yang menjadi mitra resmi PT. Timah—harus menyetorkan hasil timahnya ke perusahaan tersebut. Sebagian lain, seperti yang telah ditunjukkan oleh studi Erman (2007) dan berita-berita di media massa, TSK dan TI itu sebagian menjualnya ke pengepul di luar PT. Timah. Hasil penelusuran di Air PL yang merupakan kawasan PT. Timah, para penambang rakyat menjualnya kepada tengkulak-tengkulak yang menawarkan harga lebih tinggi. Dengan perangkat teknologi sederhana mereka membongkar lagi kawasan reklamasi dengan cangkul, mesin penyedot air, dan mesin penghisap tanah. Mereka bahkan mengaku tidak perlu membayar kepada petugas keamanan PT. Timah yang sesekali mengontrol kawasan tersebut. Pelaku-pelaku TI ini sungguh beragam dari pendatang maupun penduduk setempat.

Meskipun beaya reklamasi dipandang cukup rendah, perusahaan, koperasi atau mitra usaha PT. Timah juga meraih manfaat dari skema reklamasi yang diberikan oleh PT. Timah. Di Air PL mereka hanya berhasil menanam tanaman reklamasi di 4 ha dari 23 ha kawasan yang harus direklamasi. Menghadapi kenyataan ini mereka tidak dituntut oleh PT. Timah bisa menyelesaikan keseluruhan area yang ditanam. Mereka hanya memerlukan berita acara dari pejabat setempat untuk menyatakan bahwa kepemilikan lahan di

kawasan reklamasi sudah tumpang tindih. Di kawasan-kawasan yang sukar dijangkau dan minim pengawasan, pelaksanaan reklamasi jauh dari rencana yang dicanangkan oleh PT. Timah. Tanpa kontrol dan pengawasan yang kuat, kegiatan reklamasi tidak berlangsung sukses sementara dana yang dikeluarkan telah habis. Keterlibatan Inhutani sebagai perusahaan BUMN yang mengincar proyek-proyek reklamasi di kawasan hutan. Dalam kontrak-kontrak rekanan untung mendapat pekerjaan.

Masyarakat di sekitar kawasan reklamasi yang berani mengajukan klaim kepemilikan lahan juga mendapatkan keuntungan dari ketidakpastian pengelolaan lahan pasca tambang. Terutama elit-elit kampung yang memiliki akses penjualan tanah dan dukungan dari pejabat setempat dapat menjualbelikan tanah dengan legitimasi-legitimasi kepemilikan dari warisan orang tua yang mengusahakan lahan-lahan di kawasan reklamasi sebelum ditambang pada masa yang lampau. Elit-elit ini bisa mendapatkan uang dalam jumlah yang besar dengan menjual tanah-tanah di kawasan-kawasan strategis. Untuk mendapatkan klaimnya, mereka harus membina hubungan-hubungan yang saling memberi dengan pejabat-pejabat yang mengeluarkan surat keterangan kepemilikan yang diakui secara adat. Masyarakat di sekitar lahan reklamasi juga mendapat keuntungan dengan cara melakukan klaim-klaim penguasaan dengan berbagai penggunaan tanah: penambangan TI, pabrik batu bata skala kecil, pendirian rumah-rumah permanen, akses jalan, penanaman sayuran dan lada, transaksi atas tanah, dan sebagainya.

Ketidakmenentuan posisi lahan pasca tambang menarik masuk elit-elit kaya dan spekulan tanah untuk membeli tanah-tanah di kawasan yang telah direklamasi. Di Air PL, elit-elit ini bisa berasal dari pengusaha-pengusaha yang berbasiskan di Jakarta. Kekuatan klaim mereka disokong oleh legitimasi dari penduduk setempat. Beberapa patok-patok tanah yang terdapat di Air PL diduga dibuat oleh para spekulan tanah yang beberapa bulan sebelumnya membeli tanah di sana. Mereka akan mudah menjual tanah tersebut dengan harga yang jauh lebih mahal di masa depan seturut perkembangan pemukiman di sekitar lahan bekas tambang.

Pemerintah, dengan suatu cara tertentu dapat mengambil manfaat dari ketidakmenentuan pengolahan pasca tambang. Di Air Jangkang, mereka telah mendirikan rumah sakit di kawasan tambang yang belum dilepaskan secara resmi oleh pemerintah. Pemda bisa mengimplementasikan proyek-proyek

pembangunan—jalan, infrastruktur—dengan legitimasi bahwa lahan ini membutuhkan penanganan pembangunan. Di jalur yang lebih abu-abu, Pemda dapat mengambil keuntungan dari merebaknya tambang rakyat. Pendapatan asli daerah meningkat dikarenakan sumbangan dari perdagangan timah secara ilegal atau gelap yang diambil dari aktor-aktor lain—pengusaha, tengkulak, penambang—melalui retribusi daerah. Pemerintah daerah sendiri tidak banyak memiliki kawasan pertambangan dan perusahaan yang sehat dalam bisnis timah (Erman 2007). Mereka mengandalkan dari pajak-pajak, dan retribusi peleburan-peleburan timah, penerbitan surat perdagangan timah antar pulau dan skema-skema lain yang resmi maupun setengah resmi.

Bagi PT. Timah sendiri, ketidakpastian ini bersifat ambigu. Meskipun dalam laporan resmi atau pernyataan pejabatnya mengatakan bahwa PT. Timah merugi dalam jumlah yang besar akibat ketidakberhasilan reklamasi dan lahan-lahan yang tidak jelas statusnya ini, mereka mengambil manfaat yang cukup banyak dari ketidakpastian pengelolaan lahan ini. Ia bisa sewaktu-waktu mengambil timah kembali dari TI/TI atau TSK yang bekerja di KP-nya. Pasokan-pasokan inilah yang membuat PT. Timah tidak harus mengeluarkan banyak biaya produksi tetapi tetap mampu membuat cadangan timahnya aman dalam menghadapi fluktuasi permainan harga timah ditingkat global. Misalnya dalam kasus Air PL, PT. Timah tidak berusaha cukup keras mengembalikan kawasan tambangnya yang 23 ha. Ketika muncul klaim-klaim dari pihak lain mengenai kawasan itu, PT. Timah cenderung permisif dan membiarkannya.

Meskipun istilah 'perkara gelap' atau 'keuntungan diam' yang mewarnai sejarah PT. Timah tidak kami dengar dari pelaku-pelaku yang terkait dengan reklamasi ini, praktik-praktik ekonomi yang sulit dibedakan apakah legal, kuasi legal, atau ilegal di kawasan lahan pasca tambang yang telah direklamasi ini telah memberi keuntungan yang cukup menggiurkan setiap pelakunya. Tentu saja setiap pelaku tidak memiliki keuntungan yang sama dalam rantai perdagangan timah. Kekuasaan yang lebih tersebar dalam mendapatkan akses terhadap timah ini menyebabkan keuntungan dari pertambangan ini juga menyebar luas keseluruh komponen kehidupan di Pulau Bangka. Setiap pelaku berusaha untuk terus mengontrol *status-quo* agar keuntungan yang mereka raih terus bertahan. Jika saja keseimbangan ini bergeser maka rantai tersebut akan terputus dan beban akan dirasakan oleh pihak lain.

Situasi akan bertambah sulit jika harga timah di dunia melonjak naik. *Status-quo* akan berusaha dijaga sekuat tenaga untuk meningkatkan arus keuntungan yang diperoleh dari kenaikan harga timah. Hal ini menjelaskan kenapa PT. Timah masih 'memelihara' kawasan bekas tambanya tetap abu-abu. Memang benar ada keluhan bahwa mereka harus membayar pajak terus menerus sementara lahan tersebut dipakai oleh pelaku lain. Namun, mereka, dalam batas tertentu masih dapat mengontrol pelaku lain yang melakukan aktivitas penambangan untuk bekerja dengan mereka. Juga ketika lahan-lahan tersebut sudah menjadi penggunaan lain—pemukiman, pabrik, kolam—mereka bisa mengklaim bahwa kawasan tersebut telah beralih fungsi dan bisa saja legitimasi ini digunakan untuk menghindari kewajiban reklamasi.

Lantas ketika semua pelaku untung, siapa yang rugi? Somers (2008: 100) telah menyatakan, selama timah punya harga di pasaran dunia, maka Bangka akan terus kehilangan hutan lindungnya, kolam-kolam raksasa terus bermunculan, dan para petani kehilangan lahan pertaniannya. Risiko yang dihadapi bangka adalah semakin dalamnya masalah lingkungan. Ketika desentralisasi dan deregulasi mengubah berbagai kekuatan yang dapat mengakses timah, dan sebagaimana kami gambarkan di atas, banyaknya actor dan kepentingan yang dapat mengakses timah maupun tanah pasca tambang, maka dampak yang tampak lebih nyata adalah kerusakan ekologi yang luar biasa. Hal ini tergambar dengan sebutan bahwa pulau Bangka mulai ternacam tenggelam akibat penambangan timah.

9. Reklamasi Berbasis Masyarakat?

Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut, PT. Timah mengusulkan beberapa rancangan sesuai dengan RPP UU No. 4/2009. Usulan pertama adalah dengan adanya kontrak atau perjanjian antara Pemegang Ijin dan Pemberi Ijin dalam pelaksanaan Reklamasi dan Penutupan Tambang. Dengan ini, pemegang ijin berkewajiban untuk melaksanakan reklamasi, dan pemberi ijin berkewajiban untuk melindungi kegiatan reklamasi. Ada beberapa kategori mitra lokal PT. Timah. Pertama, mitra binaan yang berasal dari Koperasi Karyawan PT. Timah. Kedua, mitra dari BUMN (misalkan PT Inhutani). Ketiga swasta murni. Mitra-mitra lokal ini adalah para 'pemain' lama yang telah bekerja sama dengan PT. Timah mengerjakan lahan reklamasi sejak dekade 90-an. Sekarang, setelah ada

pendampingan dan pengawasan dari tim IPB, kriterianya lebih ketat dan lebih jelas. IPB turut serta memfasilitasi proses seleksi

Oleh berbagai kalangan, model reklamasi konvensional dipandang gagal mengembalikan fungsi tanah. Kegagalan reklamasi konvensional memunculkan terobosan baru yakni reklamasi yang melibatkan masyarakat di dalam dan sekitar kawasan tambang. Protes, terutama berasal dari Pemda yang menuntut PT. Timah melibatkan komponen masyarakat daerah dan pemerintah. Dari protes-protes yang tersebar di media massa, sebagian terobosan wacana reklamasi dipusatkan pada isu dana jaminan reklamasi yang harus disetorkan PT. Timah kepada Pemda setempat. Wacana ini agak diabaikan oleh PT. Timah, karena berdasarkan UU, PT. Timah, sebagai perusahaan negara yang cukup besar tidak wajib menyetorkan dana reklamasi kepada pemerintah. Sebagian lain menyebutkan bahwa masyarakat setempat dilibatkan untuk pekerjaan reklamasi. Hal ini diawali dengan asumsi bahwa masyarakat akan mendapat manfaat ekonomi langsung dengan menjadi mitra dari perusahaan tambang timah. Dengan keuntungan ini, masyarakat yang terlibat akan mampu melakukan kerja reklamasi sesuai dengan peraturan tambang.

Bagi beberapa kalangan, program reklamasi PT. Timah belum melibatkan masyarakat, alas dan pengawasan hukum tidak jelas dan hanya sekadar menggugurkan kewajiban. Peluang keterlibatan masyarakat dalam usaha reklamasi juga didasari oleh adanya fakta bahwa tidak semua penduduk Bangka Belitung tertarik masuk ke dalam industri ini. Meskipun demam timah telah menarik aktor-aktor baru dalam industri ini dan menyebabkan industri ini mendeterminasi wacana kekuasaan dan perputaran uang, tidak semua penduduk Bangka terlibat aktif dan mendukung usaha-usaha eksploitasi. Peluang terlibat dalam skema reklamasi dianggap sebagai celah untuk meningkatkan peluang akses dan kontrol masyarakat terhadap tanah pasca tambang. Upaya reklamasi berbasiskan masyarakat ini bisa dijadikan arena pertarungan untuk dua hal, yang *pertama* meningkatkan akses dan kontrol masyarakat atas tanah dan *kedua,* memperbaiki kerusakan lingkungan.

Pertanyaan masyarakat di Bangka sendiri tidak homogen. Mereka memiliki cara pandang sendiri yang berbeda-beda mengenai kawasan reklamasi. Dari penelusuran di lapangan, pandangan dominan bagi orang Bangka bukanlah mendukung reklamasi. Mereka cenderung melihat kandungan timah di dalam reklamasi dari pada melihat arti pentingnya penanaman tanaman atau

perataan tanah. Dengan harga timah yang masih cukup tinggi seperti sekarang ini, agak sukar melihat masyarakat melihat dirinya turut berpartisipasi. Wawancara dengan penduduk di sekitar Air PL menunjukkan bahwa terdapat sinisme terhadap reklamasi. Mereka mengetahui kegiatan 'tanam-menanam' tetapi tidak memiliki harapan bahwa kawasan ini nantinya akan digunakan sebagai tempat tumbuhnya karet atau sengon. Mereka cenderung berpikir lahan tersebut cocok untuk perumahan atau sebagai usaha perhotelan. Untuk menuju ke sana, usaha yang perlu dilakukan bukanlah menanam sesuatu tetapi membuka jalan atau membiarkan para pemilik atau pembeli mengubahnya.

Dari masalah munculnya sapi-sapi di Air Pedada dan apa yang ditunjukkan di Air PL, terlihat bahwa masyarakat sekitar memiliki pandangan dan kepentingan yang berbeda dengan apa yang diinginkan oleh PT. Timah. Perbedaan dan kepentingan ini tidak pernah dipertemukan dan dikonteskan secara terbuka. Hal ini pulalah yang menyebabkan tidak secara eksplisit pertarungan kepentingan ini dipertemukan. PT. Timah menjalankan reklamasinya, meski tahu tidak akan begitu cukup berhasil, sementara masyarakat tahu bahwa PT. Timah tidak akan mengganggu klaim yang mereka punya sejauh kepentingan itu tidak pernah dibicarakan bersama.

Di sinilah letak tidak adanya ruang bagi PT. Timah dan pelaku-pelaku lain menguji klaim dan kontestasi kepemilikan lahan di kawasan reklamasi. Sebenarnya, dilihat dari prosedur pelaksanaan reklamasi, terdapat celah untuk melibatkan masyarakat. Menurut konsultan dari IPB di setiap pelaksanaan proyek reklamasi terdapat komponen untuk melakukan sosialisasi dengan masyarakat[27]. Komponen ini belum dianggap serius dan hanya menjadi kewajiban yang tidak mengikat. Pelaksanaan sosialisasi juga terbatas pengumuman di kantor desa dan tidak mampu mengidentifikasi aktor-aktor yang memiliki akses, kepentingan dan kontrol aktual terhadap lahan-lahan bekas tambang yang hendak direklamasi.

Dengan menggunakan kerangka akses dan kontrol, pemberian peluang bagi masyarakat dalam reklamasi pasca tambang tidak langsung secara otomatis akan memberikan manfaat bagi masyarakat. Berbasiskan masyarakat dalam konteks reklamasi semakin problematis karena secara resmi atau *de yure*, kawasan tambang ini bukanlah di lahan-lahan yang dibebani hak milik masyarakat. Sepanjang sejarah pertambangan timah, sejak tahun 1872, Belanda

27 Wawancara Manajer Pengawas, BSF, 7/8/2011

memastikan bahwa tidak ada penduduk pribumi yang berhak menggunakan tanah dan hanya berhak mengusahakan sesuatu di atasnya dan atas produksi atas hasilnya (Somers 2008:99). Hukum ini berlaku juga hingga sekarang, terlebih lagi kawasan tambang darat sebagian besar berada di dalam kawasan hutan yang mana masyarakat tidak berhak mengklaim kepemilikannya. Apa yang dimaksud dengan reklamasi berbasis masyarakat? Apakah skema penanaman mengundang partisipasi masyarakat atau pekerjaan reklamasi diambil alih oleh masyarakat? Dengan badan hukum seperti apa?

Bagi pelaku lain, reklamasi berbasis masyarakat sangat sulit diwujudkan di Bangka—boleh dikatakan mustahil. Argumentasi yang diberikan adalah, masyarakat di Bangka sudah terbiasa bekerja mencari uang dengan hasil besar melalui timah. sangat sulit mencari masyarakat setempat yang mau bekerja diupah untuk mengerjakan reklamasi. Pemilik usaha rekanan PT. Timah malah secara eksplisit meragukan konser reklamasi berbasis masyarakat. Masayarakat tidak akan memiliki kapasitas untuk mengerjakan rangkaian reklamasi—meratakan tanah hingga memastikan tanaman tumbuh dengan baik. Alasan yang digunakan kurang lebih sama bahwa masyarakat cenderung tidak sabar mengerjakan lahan reklamasi selama 2 tahun. 'Mereka akan ambil uangnya dan tidak menanam apa-apa', begitu Ali Bangka menyimpulkan.

Relasi kekuasaan yang melekat pada ekonomi politik pertambangan dan juga peranan pemegang kuasa atas kawasan hutan dan tambang juga menjadi faktor penting dalam penentuan arus keuntungan skema-skema yang melibatkan masyarakat dalam setiap aspek industri ini.



TANAH DAN KEWARGANEGARAAN: DISKRIMINASI RUANG HIDUP DAN IDENTITAS WARGA TIONGHOA



TANAH DAN KEWARGANEGARAAN: DISKRIMINASI RUANG HIDUP DAN IDENTITAS WARGA TIONGHOA

Oleh: Ahmad Nashih Luthfi

Artikel ini berisi tawaran untuk memahami praktik kekerasan negara terhadap komunitas Tionghoa di Indonesia, suatu perspektif yang memandang saling berkaitnya praktik kekerasan antara diskriminasi berbasis identitas, ideologi, dengan perampasan dan pengingkaran hak atas tanah atau properti.

Dalam praktiknya, kekerasan yang berdampak pada eksklusi warga Tionghoa dari rumah besar Indonesia ini berlangsung melalui hukum dan kebijakan (*regulation*), kekerasan fisik (*force*), hingga mempertanyakan terus menerus identitas keaslian atau kewarganegaraan mereka sebagai basis pengabsahan (*legitimation*) diskriminasi. Kondisi itu dapat dilacak sejak masa kolonial, pasca kemerdekaan, pasca 1965 hingga saat ini melalui Penyelesaian Masalah Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa, suatu kebijakan warisan Orde Baru.

Kata kunci: *kewarganegaraan, perampasan properti, pasca 1965,* Penyelesaian Masalah Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa

Pendahuluan

Kewarganegaraan nasional secara formal sering dikaitkan dengan praktik aktual pemerintah dalam menginstrumenkan identitas untuk membedakan berbagai kelompok orang dengan hak atas tanah.[28] Tindakan pengabaian dan pengingkaran negara terhadap kewargaan sekelompok orang memiliki hubungan timbal balik dengan penafian dan perampasan hak atas tanah dan ruang hidup. Mereka yang diperlakukan diskriminatif tersebut pada gilirannya menanggung perilaku ketidakadilan secara berlipat-lipat (*multiple injustice*), diawali dengan pengasingan identitas mereka.

---

28 Christian Lund, "Fragmented Sovereignty: Land Reform and Dispossession in Laos", dalamThe Journal of Peasant Studies, Vol. 38, No. 4, 2011, hal. 889.

Artikel ini berisi tawaran untuk memahami praktik kekerasan, utamanya yang dilakukan negara terhadap masyarakat Tionghoa di Indonesia. Perspektif di sini memandang saling berkaitnya praktik kekerasan antara diskriminasi berbasis identitas, ideologi, dengan perampasan dan pengingkaran hak atas tanah atau properti. Praktik kekerasan, yang berdampak pada eksklusi[29] warga Tionghoa, dalam rumah besar Indonesia ini berlangsung melalui hukum dan kebijakan (*regulation*), ekspresi kekuasaan dalam bentuk kekerasan fisik (*force*), hingga mempertanyakan terus-menerus identitas keaslian atau kewarganegaraan mereka sebagai basis pengabsahan (*legitimation*) diskriminasi, sehingga secara politik dan sosial dapat diterima. Diskriminasi saling mengait tersebut dapat ditelusuri sejak masa kolonial, pasca-kemerdekaan, pasca-1965, naiknya rezim Soeharto, hingga dewasa ini.

Kekerasan terhadap komunitas Tionghoa pasca-1965 cukup banyak menarik perhatian beberapa peneliti. Robert Cribb dan Charles Coppel, misalnya, melihat pembunuhan terhadap warga Tionghoa lebih didasarkan pada orientasi politik daripada etnisitas, serta keberadaan mereka yang banyak di perkotaan daripada di perdesaan, sebagai basis kekerasan pasca-1965.[30] Kajian Dian Purba juga menyajikan hal serupa di Medan. Begitu pula kajian Jess Melvin tentang kekerasan yang secara sistematis dilakukan militer Indonesia di Aceh pasca-1965.[31]Sementara kajian tentang pengusiran dan perampasan properti warga, khususnya penyitaan bangunan sekolah Tionghoa di Medan, Sumatera Utara, dilakukan oleh Yen-ling Tsai dan Douglas Kammen.[32]

Kajian-kajian sangat penting tersebut memberi pijakan bagi artikel ini yang fokus menelaah genealogi kekerasan terhadap komunitas Tionghoa yang berakar pada hukum kolonial, perampasan properti masyarakat Tionghoa pasca-1965, serta penguasaan dan pemanfaatannya di beberapa daerah di Indonesia hingga saat ini.

---

29 Empat kekuatan eksklusi (power of exclusion) yang berdampak terhadap tersingkirnya manusia dari tanah adalahpower, regulation, market, legitimation; lihat, Derek Hall, Philip Hirsch, dan Tania Murray Li, Power of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia (Singapore: National University of Singapore, 2011).

30 Robert Cribb dan Charles A Coppel, "A Genocide that Never was: Explaining the Myth of anti-Chinese Massacres in Indonesia, 1965-66", dalam Journal of Genocide Research, Vol. 11, No. 4, 2009, hal. 447-465.

31 Lihat, Dian Purba, "Baperki, Komunitas Tionghoa, dan G30S di Kota Medan", dalam https://indoprogress.com/2017/09/baperki-komunitas-tionghoa-dan-g30s-di-kota-medan/ (diakses 1 Juni 2019); Jess Melvin, The Army and the Indonesian Genocide (New York: Routledge, 2018).

32 Lihat, Yen-ling Tsai, "Materializing Racial Formation: The Social Lives of Confiscated Chinese Properties in North Sumatra", dalam Siew-Min Sai dan Chang-Yau Hoon (eds.), Chinese Indonesians Reassessed History: Religion and Belonging (USA dan Kanada: Routledge, 2013); Yen-ling Tsai dan Douglas Kammen, "Anti-Communist Violence and the Ethnic Chinese in Medan, North Sumatra", dalam Douglas Kammen dan Katharine McGregor (eds.), The Countours of Mass Violence in Indonesia, 1965-68 (Singapore: NUS Press, 2012).

Pada bagian akhir akan disajikan konsekuensi dari cara pandang saling mengaitnya hubungan antara kewarganegaraan dengan tanah/properti terhadap upaya rekonsiliasi yang tidak memadai jika hanya berbasis kultural. Yang diperlukan di sini adalah suatu tindakan politik bersifat korektif dan praktik kewarganegaraan yang ditunjukkan melalui tindakan berkewarganegaraan (*the act of citizenship*) berbasis hak melampaui identitas kewarganegaraan berbasis kultural.[33]

Isu Kewarganegaraan dan Peran Militer

Dalam tradisi kajian tentang kewarganegaraan (*citizenship*), berbagai perhatian diarahkan pada masalah "hak warganegara" (tradisi liberal) yang menempatkan orang perorang dengan segenap haknya, dan tradisi komunitarian yang memandang bahwa warganegara terkait dengan "identitas" bagian dari warga subnasional berdampingan dengan identias nasional. Kewarganegaraan adalah juga soal "partisipasi politik".[34] Sebetulnya ketiga kaitan itu tidak dapat dipisahkan. Diskriminasi dan kekerasan terhadap petani, penduduk lokal, masyarakat adat, dan warga keturunan Tionghoa di Indonesia senantiasa berkait dengan mempertanyakan kembali mereka sebagai penyandang hak, subjek hukum, dan tanah atau wilayahnya. Pada gilirannya ruang partisipasi mereka menyempit atau dihilangkan.

Adapun genealogi eksklusi terhadap komunitas Tionghoa memiliki akar sejak era kolonial yang menempatkan kewarganegaraan (*colonial citizenship*) secara ambigu bahkan kontradiktif.

Berdasarkan Konstitusi 1854, pemerintah kolonial Hindia-Belanda memiliki kebijakan terhadap kewarganegaraan di Hindia-Belanda dengan membagi dua klasifikasi penduduk, yakni penduduk Eropa (dan yang disetarakan sebagai Eropa, *gelijkgesteld*) dan penduduk pribumi (atau yang disetarakan, termasuk Cina, Arab, dan Timur Aasing lainnya). Pada 1920, kebijakan itu direvisi menjadi tiga kategori, yakni Eropa, Timur Jauh, dan Pribumi pada posisi terbawah. Pada masa itu, orang Indo-Eropa—yang secara legal adalah warganegara Belanda—ditolak oleh pemerintah kolonial tatkala menuntut hak atas tanah, yang saat itu merupakan hak eksklusif bagi kaum

33 Upik Djalins, "Becoming Indonesian Citizens: Subjects, Citizens, and Land Ownership in the Netherlands Indies, 1930-37", dalam Journal of Southeast Asian Studies, Vol. 46, No. 2, Juni 2015, hal. 227-245.

34 Ward Berenschot dan Gerry van Klinken, Citizenship in Indonesia, Perjuangan atas hak, Identitas, dan Partisipasi (Jakarta dan Leiden: Yayasan Obor dan KITLV, 2019), hlm. 5 dan 18.

pribumi.[35] Demikian pula bagi keturunan Arab, Cina, India, dan masyarakat pribumi itu sendiri. Berlaku dualisme hukum, bahkan pluralisme, dalam masalah hak atas tanah yang disebut hukum antar-golongan (*intergentiel recht*).Setiap kelompok diatur dengan peraturan dan hukum yang berbeda-beda sesuai golongan masing-masing.[36]

Hukum antar-golongan itu mencakup hukum tanah. Terdapat tanah yang masuk dalam lingkup hukum Eropa (tanah yang terbentuk karena pihak penguasa memungkinkan untuk memperolehnya diatur menurut Ordonansi Balik Nama, Staadblad 1884/27). Ada tanah-tanah adat milik pribumi Indonesia dan tanah milik Tionghoa (misalnya, *landerijenbezitrecht*). Menurut van Vollenhoven, tanah-tanah Tionghoa tersebut merujuk pada kebun-kebun untuk tanaman sayuran (*goententuinen*) di Aceh dan Sumatera Timur, kebun-kebun gambir, lada, kelapa dan sagu di Riau, kebun lada di Bangka, ladang padi dan bermacam kebun di Kalimantan Barat, dan sawah, kebun kopi, dan kelapa di Bali. Yang juga tercakup di situ adalah tanah usaha orang Tionghoa di atas tanah-tanah partikelir.[37]

Faktor tanah sangat menentukan pertalian hubungan antar-golongan. Tanah menjadi "titik pertalian primer" hubungan hukum dua pihak sesama golongan Eropa berkaitan dengan tanah pribumi atau sebaliknya di antara dua orang pribumi berkaitan dengan tanah *eigendom* bercorak Eropa. Dalam kondisi lain, tatkala dua pihak (subjek) yang berperkara berlainan golongan, maka yang menjadi acuan hukumnya adalah tanah (objek) yang diperkirakan. Dengan kata lain, tanah menjadi "titik taut penentu".[38]

Pemisahan antar-golongan penduduk sebagaimana telah dipaparkan secara ringkas, berimplikasi pada peraturan khusus antar-golongan terhadap tanah, yakni larangan pengasingan tanah (*grond vervreemdingsverbod*) dengan melarang penjualan tanah orang Indonesia (baca, pribumi) kepada orang bukan-Indonesia.

Dalam perkembangannya, hukum yang mendua itu dapat menjadi pedang dengan ketajaman ganda. Pada awalnya bermaksud memudahkan dan melindungi, *specific laws for specific population groups*, namun dalam praktik justru mendiskriminasi.

---

35 Djalins, "Becoming Indonesian Citizens…".
36 Sudargo Gautama, *Hukum Agraria Antar Golongan* (Bandung: Penerbit Alumni, 1959), hal. 7.
37 Gautama, *Hukum Agraria…,* catatan kaki 5, hal. 9.
38 Gautama, *Hukum Agraria…,* hal. 10.

Namun demikian, upaya untuk menyelesaikan masalah kewarganegaraan terus berlanjut.[39] Pada 1910, Negeri Belanda mengeluarkan *Wet op de Nederlandsch Onderdaanschap* (Undang-Undang Warga Belanda). Hal itu didorong oleh perkembangan politik dunia dengan bangkitnya nasionalisme di India. Bahkan, kebangkitan nasionalisme di Tiongkok di bawah pimpinan dokter Sun Yat Sen berhasil menggulingkan kekuasaan Manchu. Belanda memberlakukan stelsel pasif dan tidak memberi hak untuk *repudiate* (menolak). Artinya, semua peranakan Tionghoa yang dilahirkan di Hindia-Belanda menjadi warga Belanda (*Nederlandsch onderdaan*). Mereka tidak memiliki hak untuk menolak. Dengan demikian, semua orang Tionghoa yang lahir di Hindia-Belanda berada dalam jurisdiksi Pemerintah Kerajaan Belanda (induk). Pemerintah Tiongkok protes, sebab dengan pemberlakuan itu menutup kemungkinan warga Tionghoa di Indonesia tidak bebas berinteraksi dengan Tiongkok, termasuk dalam posisi memiliki dwikewarganegaraan.

Pada 25 Desember 1912, dalam kongres pertama organisasi "Indische Partij", yang didirikan Tjipto Mangunkusumo, Douwes Dekker, dan Soewardi Soerjaningrat, mengeluarkan beberapa prinsip mengenai kewarganegaraan. Kongres menyatakan bahwa warganegara adalah semua orang yang dilahirkan di Indonesia.[40] Namun, Konstitusi 1854 yang membedakan tiga golongan warganegara masih diberlakukan. Pada 1936, muncul tuntutan di dalam Volksraad supaya diadakan undang-undang kewarganegaraan di Indonesia.

Segera setelah Indonesia merdeka, terbit Manifesto Politik 1 November 1945 yang dengan jelas menyatakan bahwa Pemerintah Republik Indonesia akan menjadikan semua peranakan Asia dan Eropa yang ada di Indonesia sebagai patriot dan warganegara Indonesia dalam waktu sesingkat mungkin. Tujuannya adalah agar tercipta dan tertanam nasionalisme yang kuat di antara semua golongan dalam wadah Indonesia baru.

Pada 1946, lahir Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara. Undang-undang itu bersandar pada asas "ius soli" dan "stelsel pasif." Ius soli berarti siapa pun yang lahir di Indonesia diakui sebagai warganegara Indonesia. Stelsel pasif artinya semua yang lahir di Indonesia secara pasif menerima menjadi WNI, kecuali bila menolak.

39 Soal ini terutama didasarkan pada uraian Siauw Giok Tjhan; lihat, Siauw Giok Tjhan, Renungan Seorang Patriot Indonesia (Jakarta: Lembaga Kajian Sinergi Indonesia, 2010).

40 Tjhan, Renungan Seorang Patriot…, hal. 36.

Undang-undang tersebut itu sangat inklusif, asal-usul ras manapun bila lahir di Indonesia akan menjadi warga negara Indonesia.

Mereka yang disebut warga negara Indonesia selain "orang yang aseli dalam daerah Negara Indonesia" (pasal 1, huruf a), termasuk juga "turunan dari seorang dari golongan itu, yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman di dalam daerah Negara Indonesia, dan orang bukan turunan dari golongan termaksud, yang lahir dan bertempat kedudukan dan kediaman selama sedikitnya 5 tahun berturut-turut yang paling akhir di dalam daerah Negara Indonesia, yang telah berumur 21 tahun, atau telah kawin, kecuali jika ia menyatakan keberatan menjadi Warga Negara Indonesia karena ia adalah warga negara Negeri lain" (pasal 1, huruf b). Selain dua klausul di atas, tujuh klausul lain memudahkan seseorang masuk dalam kategori warganegara. Intinya, UU itu sangat inklusif dan memudahkan bukan hanya warga negara pribumi (*native*), namun juga warga lainnya, termasuk warga Tionghoa lokal.

Pada 1953, terbit Rancangan Undang-Undang (RUU) Kewarganegaraan yang akan membatalkan UU No.3/1946 dan mengubahnya menuju stelsel aktif, yakni semua keturunan Tionghoa dianggap asing kecuali menyatakan ingin menjadi WNI dengan syarat memiliki bukti bahwa dia dan ayahnya lahir di Indonesia. RUU tersebut ditentang keras oleh kelompok-kelompok yang berjuang agar warga Tionghoa tidak lagi dianggap warga asing sebagaimana zaman kolonial. Sosok Tionghoa yang berpengaruh di parlemen, Siauw Giok Tjhan, menolak RUU tersebut.[41]

Arus politik yang hendak "mengasingkan" WNI keturunan Tionghoa semakin kencang. Untuk membendung arus itu, warga Tionghoa merasa tidak cukup mengupayakannya di jalur parlemen. Dibutuhkan organisasi massa yang berpengaruh. Pada 1954, dibentuklah Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia (Baperki). Awalnya Baperki memakai nama Badan Permusyawaratan Warga Negara Turunan Tionghoa (Baperwatt), namun ditolak oleh sebagian anggota organisasi itu.[42] Baperki menuntut adanya persamaan hak dan kewajiban bagi setiap WNI, terutama dalam soal pemilikan tanah, pendidikan, pengembangan kebudayaan dan agama, sebagai realisasi dari bhinneka tunggal ika dan upaya yang memungkinkan

41 Siauw Tiong Djin, URECA Berperan dalam Pembangunan Bangsa (Jakarta: Perkumpulan Res Publica Indonesia, 2014), hal. 7.

42 Djin, URECA Berperan dalam Pembangunan..., hal. 8.

dipercepatnya kemakmuran, harmoni, dan pengutamaan kepentingan bangsa di atas kepentingan perseorangan atau kelompok.

Sejak Indonesia merdeka, masalah kewarganegaraan Tionghoa dan akses atas tanah/properti justru berhubungan langsung dengan militer. Adanya peristiwa PRRI/PERMESTA dan keberhasilan tentara menumpasnya menyebabkan kewenangan penguasa militer di berbagai wilayah Indonesia naik dan menguat. Militer kemudian menerbitkan sejumlah peraturan untuk "mendukung" tugas mereka dalam menjamin keamanan dalam negeri, termasuk menganggap perlu mengetahui siapa "asing" dan siapa warganegara Indonesia. Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/014/1958 mulai diberlakukan pada 16 April 1958, disusul dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat Nomor Prt/Peperpu/ 032/1958 yang membolehkan negara mengambilalih benda-benda tidak bergerak dari warga negara golongan asing.

Kecenderungan "mengasingkan" keturunan Tionghoa dari warganegara Indonesia menguat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan menggantikan UU Kewarganegaraan 1946. Undang-undang tersebut kembali mempersulit warga Tionghoa untuk menjadi warganegara Indonesia, sebab aturan perundangan ini memakai stelsel aktif (mengandung persyaratan pembuktian bagi generasi kedua bahwa ayah mereka lahir di Indonesia) dan opsi tidak penuh dengan adanya kemungkinan ditolak tatkala memilih warganegara Indonesia disebabkan oleh alasan "keamanan." Alasan terakhir itu sarat bermuatan politik sebab tidak didasarkan pada alasan hukum/hak asasi.[43]

Pada 1959, diterbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1959 yang berisi tentang larangan orang asing berusaha di bidang perdagangan eceran di tingkat kabupaten ke bawah (di luar ibu kota daerah) dan wajib mengalihkan usaha mereka kepada warga negara Indonesia. Tak pelak, sentimen anti-Tionghoa pun meningkat. Diperkirakan lebih dari 100.000 orang dan keturunan Tionghoa eksodus kembali ke Tiongkok.[44] Rumah, toko, dan tanah milik orang Tionghoa dikuasai penduduk atau dibiarkan telantar.

---

43 Tjhan, Renungan Seorang Patriot..., hal. 323.

44 Melvin, The Army and the Indonesian..., hal. 249. Uraian lebih lanjut mengenai PP No.10/1959; lihat, Benny G Setiono, Tionghoa dalam Pusaran Politik (Jakarta: Transmedia, 2003). Tjhan yang menganggap ganjil kebijakan itu bisa dilaksanakan di Sukabumi, kota kecil di ujung Jawa Barat, memperkirakan hal ini disebabkan oleh kuatnya pengaruh DI/TII, NU, dan PSII yang mendukung kebijakan tersebut serta para pemilik tanah luas yang hendak mengakumulasi modal untuk berdagang merasa mendapat rintangan saat berhadapan dengan para pedagang etnis Tionghoa yang sudah lama tinggal di desa-desa; Tjhan, Renungan Seorang Patriot..., hal. 294-296.

Diskriminasi tersebut berlanjut pada tahun-tahun berikutnya.[45] Empat tahun kemudian muncul Instruksi Deputi Penguasa Perang Tertinggi Nomor I/D/02/PEPERTI Tahun 1963 tentang Benda-benda Bergerak dan Tidak Bergerak, yang pada pokoknya menyatakan bahwa terhadap benda-benda tidak bergerak yangdianggap vital digunakan untuk kepentingan negara.

Pengambilalihan oleh pihak militer itu sebenarnya lahir dalam konteks pengamanan aset agar tidak jatuh ke tangan para pemberontak. Namun demikian, aspek "pengamanan" dalam bentuk penguasaan aset oleh militer berlanjut hingga tahun-tahun berikutnya. Selain itu, beberapa elite Indonesia yang berada di parlemen, pemerintahan, dan militer, memang memiliki semacam sentimen tertentu terhadap warga Tionghoa, yang pada gilirannya mewarnai beberapa kebijakan dan tindakan yang cenderung anti-Tionghoa.

Transformasi Kelas di Tengah Diskriminasi Ras

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) lahir setelah melalui proses sangat panjang, yakni 14 tahun sejak Indonesia merdeka. UUPA merupakan undang-undang yang berisi asas dan pokok-pokok saja. Sementara tujuan pokok UUPA adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional; menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan dan; menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Lahirnya UUPA dilatarbelakangi oleh hukum agraria antar-golongan pada masa kolonial yang memang pelik.

UUPA memuat sejumlah ketentuan mengenai hak Barat dan hak adat yang dikonversi menjadi hak atas tanah yang lebih sederhana. Hal prinsip lain adalah kepastian akan hak atas tanah rakyat Indonesia. Pasal 11 (2) UUPA 1960 menyatakan, "Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan

45 Di sisi lain, dari perspektif warga Tionghoa, kebijakan kewarganegaraan justru membelah komunitas Tionghoa di Indonesia menjadi dua kelompok, yakni kubu integrasi yang dipelopori Badan Permusjawaratan Kewarganegaraan Indonesia (Baperki, didukung oleh Presiden Soekarno dan kelompok Kiri) dan kubu asimilasi yang dipelopori oleh Lembaga Pembinaan Kesatuan Bangsa (LPKB, didukung oleh militer dan kelompok Kanan); lihat, Charles A Coppel, "Sebuah Kenangan Pribadi tentang Siauw Giok Tjhan", dalam Siauw Tiong Djin dan Oey Hay Djoen, Sumbangsih Siauw Giok Tjhan & Baperki dalam Sejarah Indonesia (Jakarta: Hasta Mitra, 2000); Mary Somers Heidhues, "Pertemuan dengan Siauw Giok Tjhan", dalam Siauw Tiong Djin dan Oey Hay Djoen, Sumbangsih Siauw Giok Tjhan & Baperki dalam Sejarah Indonesia (Jakarta: Hasta Mitra, 2000).

nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan *golongan yang ekonomis lemah*" (tekanan ditambahkan, *pen.*). Dalam bagian "Penjelasan Pasal demi Pasal", dijabarkan tentang pasal 11 itu dengan kalimat-kalimat, "Pasal ini memuat prinsip perlindungan kepada golongan yang ekonomis lemah terhadap yang kuat. Golongan yang ekonomis lemah itu bisa warganegara asli maupun keturunan asing. Demikian pula sebaliknya."

Secara formal UUPA tidak berbasis ras atau etnisitas (menuju asas kesatuan dan kesederhanaan hukum), namun lebih menekankan pada perlindungan kepentingan golongan ekonomi lemah (bentuk dari asas keadilan dan kepastian hukum), apapun latar belakang identitas kulturalnya. Siapapun yang memiliki tanah berlebih (kelas kuat) akan terkena kebijakan agraria yang kemudian diatur melalui program *landreform*. Namun demikian, secara sosial-ekonomi, pemahaman mengenai warganegara dan perlakuan terhadap masyarakat Tionghoa bersifat diskriminatif. Sebagaimana dinyatakan dalam pasal 9 (1) UUPA 1960, "Hanya *warganegara Indonesia* dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa..." (tekanan ditambahkan, *pen.*). Artinya, klausul dalam aturan hukum ini menjadi sumir tatkala dihadapkan pada konteks dan situasi sosial-ekonomi yang diskriminatif itu.

Dalam praktik, tatkala warga Tionghoa tidak/belum sepenuhnya menyelesaikan masalah kewarganegaraan mereka melalui rangkaian proses sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958, maka hanya warganegara Indonesia yang memiliki kewarganegaraan tunggal saja yang dapat memiliki/menguasai tanah dengan status "hak milik". Dampaknya meluas, termasuk pada perubahan "hak eigendom" yang dimiliki warga Tionghoa, dan semestinya dikonversi menjadi "hak milik", dialihkan menjadi "hak guna bangunan." Itu terjadi pada gedung-gedung bangunan milik Hoakiao (orang-orang Tionghoa perantauan, *pen.)* yang dahulu diperoleh dari hak Barat yang ada di kota-kota.[46]

Dengan demikian, UUPA 1960 yang sesungguhnya memiliki visi transformatif terhadap struktur kelas kepemilikan tanah dengan mengenyampingkan silang-sengkarut polemik tentang kewarganegaraan, justru dilaksanakan di tengah persoalan kewarganegaraan yang cenderung diskriminatif dan berbasis rasial.

46 Tjhan, Renungan Seorang Patriot..., hal. 331.

Perampasan Properti Pasca-1965

Kekerasan disertai perampasan properti warga Tionghoa berpuncak setelah penculikan dan pembunuhan para jenderal dan seorang perwira menengah akhir September 1965. Pasca-Gerakan 30 September 1965 itu, kuasa pemerintahan beralih ke tangan militer. Keluar radiogram berisi Instruksi Kepala Staf Komando Operasi Tertinggi Nomor T. T-0403/G-5/5/66 yang memerintahkan Penguasa Pelaksana Dwikora Daerah (Pepelrada) untuk menguasai tanah dan bangunan-bangunan milik Cina yang dianggap terlibat dan mendukung G-30-S yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI). Begitu pula perlakuan terhadap komunitas masyarakat Tionghoa yang memiliki beragam afiliasi politik dan ideologi. Selain diusir dari berbagai daerah di Indonesia, properti mereka juga dirampas.[47]

Sementara itu, hal serupa terjadi di wilayah pedalaman/perdesaan. Pada 17 Februari 1966, Menteri Agraria Rudolf Hermanses mengeluarkan instruksi No.10/P.L.P/1966 kepada Panitia Landreform Tingkat I dan II terkait dengan tanah-tanah redistribusi landreform. Dalam instruksi tersebut disebutkan bahwa "Semua tanah hasil redistribusi dalam rangka Landreform yang menurut kenyataannya ditinggalkan oleh pemilik/penerima redistribusi disebabkan karena epiloog "Gestok", dikuasai oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II setempat atas nama Menteri Agraria." Sampai dengan hari ini, kondisinya tetap tidak berubah. Baik tanah-tanah di perdesaan maupun di perkotaan dikuasai negara dan digunakan untuk berbagai kepentingan.

Pada 6 Desember 1967, Pejabat Presiden Jenderal Soeharto menetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 240 Tahun 1967 Tentang Kebidjaksanaan Pokok Jang Menjangkut Warga Negara Indonesia Keturunan Asing. Dalam Bab II Keppres tersebut disebutkan bahwa, "Pembinaan warga Negara keturunan asing didjalankan dengan melalui proses assimilasi terutama untuk mentjegah terdjadinja kehidupan eksklusif rasial (pasal 3); pembedaan perlakuan antara warga negara Indonesia keturunan asing dan warga Negara Indonesia asli ditiadakan dan tidak dibenarkan (pasal 4); khusus terhadap warga Negara Indonesia keturunan asing jang masih memakai nama

47 Melvin menerangkan bahwa polarisasi politik komunitas Tionghoa di Indonesia merupakan dampak dari Perang Dingin. Di Aceh,misalnya, polarisasi itu tampak jelas di antara mereka yang mendukung blok Timur—memiliki hubungan dengan Beijing dan mendukung politik komunis Cina (pro-Partai Komunis Cina)—dengan mereka yang mendukung blok Barat dan menyetujui lahirnya negara Taiwan bentukan Amerika Serikat (pro-Partai Nasionalis Cina). Namun, sebagian besar komunitas Tionghoa di Indonesia di luar kedua blok tersebut bersifat apolitis; Melvin, The Army and the Indonesian..., hal. 247, 250.

Tjina diandjurkan mengganti nama-namanja dengan nama Indonesia sesuai dengan ketentuan jang berlaku (pasal 5)."

Pada hari yang sama, Pejabat Presiden Republik Indonesia Jenderal TNI Soeharto mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina. Dalam bagian Menimbang disebutkan bahwa, "Agama, kepercayaan dan adat istiadat Cina di Indonesia yang berpusat pada negeri leluhurnya, yang dalam manifestasinya dapat menimbulkan pengaruh psikologis, mental, dan moril yang kurang wajar terhadap warga negara Indonesia sehingga merupakan hambatan terhadap proses asimilasi, perlu diatur serta ditempatkan fungsinya pada proporsi yang wajar." Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung diinstruksikan untuk melaksanakan, mengamankan, dan menertibkan kebijaksanaan pokok mengenai agama, kepercayaan dan adat-istiadat Cina tersebut.

Hal tersebut kemudian diikuti dengan sejumlah "kebijakan" lainnya, seperti pelarangan/pembubaran organisasi Tionghoa, pembinaan organisasi sosial dan swadaya komunitas Tionghoa, pengrusakan serta perampasan dan pengambilalihan bangunan-bangunan milik organisasi sosial, yayasan pendidikan, rumah perabuan, bahkan milik pribadi masyarakat Tionghoa. Tanah dan bangunan-bangunan tersebut kemudian diinventarisasi dan diatur dalam ketentuan mengenai Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa(ABMA/T). Dalam Bab II Pasal 2 Salinan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 31/PMK.06/2015 tentang Penyelesaian Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa disebutkan bahwa ruang lingkup ABMA/T merupakan tanah/bangunan bekas milik perkumpulan-perkumpulan Tionghoa yang dinyatakan terlarang dan dibubarkan dengan peraturan Penguasa Perang Pusat; perkumpulan/aliran kepercayaan asing yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang dinyatakan terlarang dan dibubarkan; perkumpulan-perkumpulan yang menjadi sasaran aksi massa/kesatuan-kesatuan aksi tahun 1965/1966 sebagai akibat keterlibatan Republik Rakyat Tjina (RRT) dalam pemberontakan G.30.S/PKI yang ditertibkan dan dikuasai oleh Penguasa Pelaksana Dwikora Daerah; atau organisasi yang didirikan oleh dan/atau untuk orang Tionghoa perantauan yang bukan Warga Negara Asing yang telah mempunyai hubungan diplomatik dengan Negara Republik Indonesia dan/atau memperoleh pengakuan dari Negara Republik Indonesia, beserta cabang-cabang dan bagian-bagiannya.

Dewasa ini, kondisi tanah dan bangunan itu bermacam-macam. Ada yang dikuasai dan dijadikan tempat tinggal oleh perseorangan atau kantor militer, kediaman anggota TNI, lembaga pendidikan, kantor pemerintah, pusat perbelanjaan mewah, dan sebagainya. Hal tersebut berlangsung selama bertahun-tahun sejak 1965 hingga kini. Diambilalihnya aset milik pribadi dan masyarakat Tionghoa tersebut, yang kemudian "diubah" menjadi aset milik negara, berlangsung melalui proses yang tidak wajar, sepihak, tanpa persetujuan pemilik awal. Proses peralihan itu semata-mata karena pertimbangan politik. Secara normatif, penghapusan hak atas tanah dan bangunan harus dilakukan melalui prosedur peradilan. Bahkan, dalam banyak kasus, meski telah dijadikan aset negara, aset-aset tersebut bisa saja mendapat sertifikat hak milik yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Pasca-rezim Soeharto, muncul sejumlah gugatan terhadap status sertifikat maupun penguasaannya oleh berbagai pihak.

Aspek Ekonomi dalam Penyitaan Aset

Terhadap kasus di Medan, Yen-ling Tsai menjelaskan bahwa pengambilalihan atau penyitaan tersebut tidak serta-merta menjadi aset negara.[48] Pada awalnya adalah "dikuasai", bukan "dimiliki" oleh instansi militer dengan segenap "kewenangannya." Otoritas lokal itu kemudian melarang warga Tionghoa memilikinya lagi. Pemilik yang orang Tionghoa dapat mengakses kembali tanah dan/atau bangunan itu secara "transaksional" dengan membayar harga yang tinggi kepada mereka. Hal itu berlangsung bertahun-tahun.

Bila muncul gugatan pendakuan-kembali terhadap aset tersebut, pemerintah tidak menyelesaikannya kasus demi kasus namun menyentralisasinya di bawah tim penyelesaian masalah Aset Bekas Milik Asing/ Tionghoa (ABMA/T). Prosesnya secara berangsur dimulai dengan keluarnya Instruksi Kopkamtib tahun 1979 yang melarang sirkulasi aset tersebut. Pada 1988, di bawah koordinasi Departemen Dalam Negeri, dibentuk Tim Interdep yang menyatakan bahwa aset tersebut dikembalikan menjadi "status quo" (yakni, menjadi aset negara) mengikuti ketentuan UU Darurat Militer 1958, bukan dengan undang-undang sipil mengenai hak milik atas properti. Pada akhir tahun 1980-an, seiring dengan "booming minyak bumi" yang mendorong pembangunan industrial di berbagai kota, pusat-pusat perbelanjaan modern

48 Lihat, Tsai, "Materializing Racial Formation...".

tumbuh pesat di berbagai daerah dengan gedung-gedung yang dibangun dari tanah/bangunan bekas milik orang Tionghoa. Ekonomi transaksional berlangsung terhadap alih pemanfaatan dan pemilikan properti tersebut.

Dokumen dalam "Buku Merah Putih"

Pada 18 November 1996, di tengah-tengah situasi ekonomi sosial politik yang memanas di ujung kekuasaan Presiden Soeharto, Badan Koordinasi Masalah Cina-Badan Koordinasi Intelijen Nasional (BKMC-BAKIN) menggelar rapat antar-departemen untuk memutuskan masalah Tionghoa. Setahun kemudian (1997) muncul kumpulan dokumen berisi hasil pertemuan di BKMC-BAKIN tersebut. Kumpulan dokumen yang dikenal sebagai "Buku Merah Putih" semula berjudul *Petunjuk Penanganan Masalah Organisasi Eksklusif Rasial Rasial* (PPMOERR) yang dihimpun oleh Tim Interdep Penyelesaian Masalah Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa.[49]

Sebagaimana dinyatakan dalam surat resmi di dokumen itu, berbagai instansi pemerintah mengeluarkan sejumlah kebijakan. Menteri Keuangan mengeluarkan kebijakan perubahan terhadap Surat Menteri Keuangan Nomor S-394/MK.03/1989 tertanggal 12 April 1989 yang memuat ketentuan,"Mengusahakan penetapan Pengadilan Negeri setempat tentang ketidakhadiran Subjek hak terdahulu (*afwezigheid verklaring*)." Artinya, penyitaan properti yang dilakukan oleh negara didahului dengan penetapan pernyataan ketidakhadiran subjek. Proses pengadilan ada pada penetapan inabsensia tersebut. Perubahannya dengan Surat Menteri Keuangan Nomor s-928/A/51/0397 tertanggal 4 Maret 1997 menyatakan bahwa ketidakhadiran subjek hak terdahulu itu bisa dilakukan "tanpa penetapan pengadilan negeri."

Sementara itu, Jaksa Agung mengeluarkan Surat Nomor R-067/D/Op/10/1997 yang menyatakan bahwa untuk mencegah organisasi eksklusif rasial, maka dilarang untuk memberikan legalitas dan pelayanan terhadap organisasi eksklusif rasial. Hal serupa dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Agama, dan Departemen Kehakiman, yang pada intinya melarang memberi pelayanan terhadap organisasi eksklusif rasial, mengidentifikasi, membuat pengamatan dan pengawasan.

---

49 Direktorat Pembinaan Kekayaan Negara, Petunjuk Penanganan Masalah Organisasi Eksklusif Rasial (Jakarta: Direktorat Pembinaan Kekayaan Negara, 1997).

Berbasis Etnisitas, Bukan Ideologi

Dalam wacana sejarah kekerasan di Indonesia pasca-1965, etnisitas menjadi faktor utama di samping faktor dominan berupa ideologi dan hal-hal individual. Akibatnya, pembunuhan dan perampasan aset menyasar secara lintas kelompok politik. Hal yang pasti, masyarakat Tionghoa sebagai kelompok paling rentan menjadi sasaran kekerasan berbasis etnisitas.[50] Secara keseluruhan, pengambilalihan serta perampasan properti etnis Tionghoa di Indonesia tidak hanya menyasar organisasi atau kelompok-kelompok kiri, seperti Baperki yang kedekatannya sering diasosiasikan dengan PKI, melainkan juga perorangan dan semua lembaga Tionghoa.

Tabel dalam "Buku Merah Putih" berisi nama, tahun berdiri, alamat, dan lokasi aset organisasi yang diambil alih serta keterangan tentang penguasaan dan pemanfaatannya saat ini. Dalam hitungan kasar penulis, jumlah terbanyak aset yang diambil alih berada di Sumatera Utara (253 lokasi), Kalimantan Barat (220), Jawa Barat (184), DKI Jakarta (183), Jawa Timur (140), Sumatera Selatan (92), dan Sulawesi Selatan (60). Populasi etnis Tionghoa di enam provinsi itu jauh lebih banyak dibanding provinsi lain. Sebaliknya di provinsi dengan penduduk Tionghoa rendah, penyitaan aset juga lebih rendah, seperti Papua (3), Bengkulu (6), dan Nusa Tenggara Timur (7), kecuali Sulawesi Utara dengan jumlah penyitaan aset relatif kecil (17).

Aset yang paling banyak disita di Sumatera Utara justru di bidang pendidikan (seperti Chung Hwa School yang berdiri sejak 1958 atau Hwa Kiaw School), organisasi sosial (seperti Rumah Sosial Hang Kang Kong Hwe, Lian Teng Societeit), musik dan sport (Lie Mong Seh, Lan Hwa Sporting Club), sosial-kesehatan (Mei Jin Keng Ko Cu Sian Kie Kiem Hwee, yayasan Dana Sosial Bank Mata untuk orang buta, Gabungan Ahli Gigi Tionghoa Perantauan Sumatera), kekerabatan sekampung (Lui Tjioe Kong So), dan lain-lain. Bahkan, aset bekas milik Serikat Tani Tionghoa Indonesia (STTI) "Lo Hin Hwee" di Kecamatan Ilir Timur I, Palembang, saat ini masih dikuasai pihak militer. Begitu pula dengan sejumlah perkumpulan persembahyangan, komunitas klenteng, perkumpulan perabuan dan pemeliharaan pekuburan, dan sebagainya. Lembaga-lembaga pendidikan, sosial-karitatif, kesehatan, seni dan olah raga, profesi, atau

50 Lihat, Jess Melvin, "Why Not Genocide? Anti-Chinese Violencein Aceh, 1965-1966", dalam Journal of Southeast Asian Affairs (GIGA), Vol. 32, No. 3, 2013, hal. 63-91; Jess Melvin, "Mechanics of Mass Murder: A Case for Understanding the Indonesian Killings as Genocide", dalam Journal of Genocide Research, Vol. 19, No. 4, 2017, hal. 487-511.

sejenisnya yang mayoritas di luar orientasi politik hasil inisiasi komunitas Tionghoa, turut mengisi sejarah peradaban Indonesia. Namun, keberadaannya hilang atau berkurang drastis sejak saat itu.

Pengaturan Lebih Lanjut

Penyelesaian soal ABMA/T memang sangat kompleks. Jumlah ABMA/T tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia, baik di tingkat pusat, provinsi, kabupaten maupun kota, dan telah dikuasai oleh perseorangan atau badan/lembaga tertentu. Terdapat tumpang-tindih aturan hukum terhadap aset-properti tersebut. Dalam praktik, tindakan terhadap aset-properti dapat berupa (1) dikuasai oleh mereka yang dalam istilah administratif disebut "pihak ketiga"; (2) beralih dari satu pihak ke pihak lain dengan cara diperjualbelikan; (3) diterbitkan sertifikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Hal pelik lain adalah bila ditinjau dari sudut legal. Sertifikat tanah yang selama ini dikeluarkan oleh BPN berlandaskan asas negatif yang bertendensi positif. Artinya, status hukum ABMA/T yang sudah dimiliki pihak ketiga dan bersertifikat BPN bisa beralih kepemilikan menjadi milik pihak lain. Hal itu dapat dijumpai dari beberapa kasus di Sumatera Utara.[51] Secara singkat dapat dinyatakan bahwa pihak pertama (pemilik Tionghoa) kalah dalam mendaku kembali tanah/bangunan miliknya berhadapan dengan pihak kedua (pemerintah) atau pihak ketiga (yang telah diberikan hak oleh pihak kedua).

Menyikapi berbagai soal hukum tersebut, Pemerintah Indonesia pada 2011 mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 154/PMK.06/2011 tentang Penyelesaian Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa dan kemudian menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 31/PMK.06/2015 tentang Penyelesaian Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa.[52] Direktorat Jenderal Kekayaan Negara memerintahkan para pelaksananya di berbagai daerah untuk menjadi "pemburu dalam tuntaskan aset" Bekas Milik Asing/Tionghoa.[53] Aset-aset tersebut telah dinyatakan sebagai kekayaan negara yang masuk dalam kategori Kekayaan Negara Lain-lain (KNL). Aset-aset

51 Lihat, Jusak Tariganet al., "Status Hukum Keberadaan Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa (ABMA/T) di Provinsi Sumatera Utara", dalam USU Law Journal, Vol.3, No.3, 2015.

52 Di sini ada pergantian istilah dari Cina menjadi Tionghoa.

53 Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, "Penyampaian Keputusan Menteri Keuangan KMK terkait Aset Bekas Milik Asing Tionghoa dengan pihak Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat (2017)", dalam https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-berita/13241/Penyampaian-Keputusan-Menteri-Keuangan-KMK-terkait-Aset-Bekas-Milik-AsingTionghoa-dengan-pihak-Pemerintah-Provinsi-Kalimantan-Barat.html (diakses 21 Juni 2019).

yang telah lama dikuasai oleh negara tersebut harus segera diselesaikan dan dapat dihidupkan sebab kondisinya dinilai *idle* sehingga tidak optimal dalam memberi pemasukan pada negara.[54]

Dalam Pasal 11 Permenkeu Nomor 31/PMK.06/2015 tersebut, penyelesaian status kepemilikan ABMA/T diutamakan untuk tempat penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Selain untuk tempat penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pihak ketiga dapat memperoleh ABMA/T setelah mendapat persetujuan Direktur Jenderal atas nama Menteri Keuangan berdasarkan permohonan yang diajukan. Untuk kepentingan negara, ABMA/T dapat disertifikatkan atas nama pemerintah (pusat/daerah/kabupaten/kota). Sementara itu, pelepasan penguasaan ABMA/T dari negara ke pihak ketiga dengan cara membayar kompensasi kepada pemerintah menjadi bagian dari ketentuan pelepasan aset negara. Pihak ketiga yang dimaksud adalah "pihak yang menempati/menghuni/menggunakan ABMA/T secara terus-menerus paling singkat selama 5 tahun dan bukan merupakan reinkarnasi/penerus/*onderbouw* dari organisasi/perkumpulan/yayasan terlarang/eksklusif rasial" (Pasal 20 ayat 2).

Pada dasarnya, komunitas etnis Tionghoa tidak dapat memiliki kembali aset/propertinya, sebab sejak awal telah dinyatakan bagian dari organisasi terlarang dan sejak pengusirannya tidak lagi menempati/menguasai aset/properti tersebut. Justru pihak ketiga (swasta) dapat menggunakannya untuk kegiatan komersial, rumah tinggal, kegiatan sosial, kegiatan pendidikan, atau kegiatan peribadatan yang diakui pemerintah (Pasal 19 huruf a), dan klausul khusus untuk penggunaan rumah tinggal PNS/TNI/Polri baik yang masih aktif maupun pensiun dengan berdasarkan surat keputusan dari instansi yang berwenang (Pasal 19 huruf b). Berbagai ketentuan tersebut menutup peluang masyarakat Tionghoa mengaksesnya kembali.

Gugatan Hukum Pasca-1997

Kasus-kasus gugatan hukum yang disajikan di sini dipilih secara acak untuk menunjukkan eksistensi dan kondisi aset-aset tersebut saat ini. Gugatan yang banyak bermunculan pasca-Orde Baru Soeharto itu ada yang diterima dan ada juga yang ditolak Mahkamah Agung. Misalnya, Putusan Mahkamah Agung

54 Dwinanto, "Jadilah Tipe Pemburu dalam Tuntaskan Aset" (2016)", dalam https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/6569/Jadilah-Tipe-Pemburu-Dalam-Tuntaskan-Aset.html

Republik Indonesia No. 1929 K/Pdt/2011 tentang ABMA/T di Pematang Siantar (gugatan ditolak); No. 22/ PDT.G/2008 /PN.BJN di Bojonegoro, Jawa Timur (diterima); No. 46 PK/TUN/2017 di Semarang, Jawa Tengah (ditolak); No. 81/Pdt.G/2011/PN.JBI di Kota Jambi (diterima sebagian); No. 88/G/2013/ PTUN-JKT di Kabupaten Gowa (ditolak). Telaah terhadap kasus-kasus tersebut disajikan di bawah ini.

No.	Lokasi kasus	Tindakan hukum penggugat	Putusan	Pertimbangan hukum yang menonjol
1	Pematang Siantar (2011)	- Menuntut aset yang dikuasai pemerintah - Telah membayar sekitar Rp 1,5 miliar kepada negara (Menteri Keuangan)	Gugatan ditolak	- Penggugat membuat surat palsu pinjam pakai - SR Yu Tjai dan Perkumpulan Hok Kian Hwee yang merupakan bekas pemilik aset adalah termasuk organisasi terlarang sebagaimana dalam daftar PPMOERR
2	Semarang (2017)	Gugatan ditolak		- Perkumpulan Hok Bie sebagai Tanah Makam Keluarga termasuk organisasi terlarang sebagaimana dalam daftar PPMOERR
3	Gowa (2013)	Gugatan ditolak		- Organisasi Hoa Tjiao Kung Hwa termasuk organisasi eksklusif rasial sebagaimana dalam daftar PPMOERR
	Kota Jambi (2011)	Gugatan diterima		- Berdasarkan temuan baru melalui Surat Keterangan LP2KB-BIN No. T-12/LP2KB/VIII/2010 tanggal 3 Agustus 2010 dinyatakan bahwa Perkumpulan Suku Tjiong Siok Hwee Kuan bukan organisasi terlarang, sehingga asetnya tidak dapat ditetapkan sebagai ABMA/C

No.	Lokasi kasus	Tindakan hukum penggugat	Putusan	Pertimbangan hukum yang menonjol
	Bojonegoro (2008)	- Gugatan diterima sebagaian - Menolak eksepsi Tergugat I-III - Tanah dan bangunan sengketa adalah sah milik Penggugat - Pihak ketiga yang menguasai diperintahkan mengosongkan tanah dan bangunan dan menyerahkan tanpa syarat kepada penggugat		- Yayasan Toa Pek Kong/ Stichting Toa Pek Kong yang merupakan bekas pemilik aset adalah termasuk organisasi terlarang sebagaimana dalam daftar PPMOERR - Namun, telah terjadi perubahan AD/ART yayasan sehingga menjadi badan hukum oleh warganegara Indonesia - Mengajukan bukti P1-P19 yang dinilai meyakinkan Majelis Hakim - Keputusan "penguasaan" oleh militer terhadap aset tidak dengan sendirinya menjadikan aset tersebut "milik" negara; penguasaan itu dalam pengertian pengawasan dst. - Penghapusan organisasi tidak dengan sendirinya menghapus hak milik atas tanah/properti - Negara melakukan penguasaan sebagai fungsi "hak menguasai negara" tidak untuk kepentingan umum namun justru dialihkan kepada swasta dengan mengabaikan hak pemilik semula

Dari beberapa contoh kasus di atas, yang sudah diputus dengan kekuatan hukum tetap (*inkrachtvan gewijsde*) oleh Mahkamah Agung, bunyi putusan

adalah menolak gugatan penggugat (komunitas Tionghoa). Jika diperiksa lebih jauh, aspek yang tampaknya paling menentukan untuk diterima atau ditolaknya gugatan-gugatan tersebut adalah karena organisasi atau pihak pemegang hak semula telah dinyatakan sebagai organisasi terlarang. Dengan demikian, aset/properti tetap dikuasai negara. Majelis hakim agaknya tidak beranjak lebih jauh daripada itu.

Namun demikian, ada juga putusan yang memenangkan penggugat. Dalam kasus di Bojonegoro, misalnya, benar bahwa organisasi pihak penggugat masuk dalam PPMOERR. Akan tetapi, ditemukan bukti baru bahwa badan hukum pihak penggugat telah mengalami perubahan. Hal serupa juga terjadi dalam kasus di Jambi dengan beredarnya Surat Keterangan dari LP2KB-BIN bahwa yayasan Tionghoa pihak penggugat bukan termasuk organisasi terlarang. Pada titik itu, dasar pijakan argumennya tetap sama: apakah perkumpulan atau organisasi pihak penggugat masuk atau tidak dalam daftar organisasi terlarang.

Dalam kasus Bojonegoro, majelis hakim memiliki pandangan lebih jauh dengan melihat bahwa penghapusan organisasi Tionghoa tidak dengan sendirinya menghapus hak milik atas tanah/properti pemilik semula, meskipun ia dinyatakan sebagai organisasi terlarang. Negara melalui otoritas lokal memanfaatkan aset/properti dalam rangka melaksanakan fungsi "hak menguasai" dan bukan "memiliki." Penguasaan oleh negara diperuntukkan bagi kepentingan umum, sehingga peralihan aset/properti ke pihak ketiga (swasta) dengan mengabaikan hak milik pihak pertama dinilai sebagai bentuk tindakan melawan hukum. Dua contoh kasus yang memenangkan pihak penggugat di atas dimungkinkan karena berada dalam rentang waktu 2008-2011. Periode itu membuka peluang dikembalikannya aset/properti kepada pemilik perorangan yang sah atau dikeluarkan dari daftar ABMA/T, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 188/PMK.06/2008.

Namun demikian, terutama sejak terbitnya Permenkeu Nomor 31/PMK.06/2015, terjadi percepatan penyelesaian aset dan properti. Sebagaimana disinggng di atas, aturan ini menutup peluang pemilik Tionghoa mengaksesnya kembali. Pada 2017 di Kalimantan Barat, wilayah dengan penyitaan properti terbanyak kedua setelah Sumatera Utara, dilaporkan bahwa telah diselesaikan 64 objek (42%) dari total 159 aset yang ada.[55] Percepatan penyelesaian aset

55 Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, "Penyampaian Keputusan Menteri Keuangan KMK terkait Aset Bekas Milik Asing Tionghoa...". Angka 159 lebih rendah daripada yang disebut dalam dokumen PPMOERR (220 aset).

tersebut juga bertujuan administratif untuk mengejar predikat *zero outstanding*, Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu, telah dilaksanakan penyerahan sertifikat dari BPN serta surat keputusan Menteri Keuangan mengenai Pemantapan Status Hukum ABMA/T kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat.

Selain pemerintah daerah, pihak penerima lainnya di provinsi Kalimantan Barat adalah Kodam XII/Tanjungpura yang dalam waktu cukup lama telah "mengamankan agar (aset/properti) jangan sampai pihak asing mengambil alih." Sebagai contoh, aset yang diserahkan kembali adalah tanah dan bangunan yang semula milik Yayasan Sekolah Nan Hwa; bangunan kosong dan tanah seluas 5.140 M di Jalan Stasiun, Kelurahan Pasiran Kota Singkawang; tanah seluas 21.716 M^2 di Jalan Imam Bonjol, Kelurahan Bansir Laut, Pontianak; tanah seluas 1.023,5 M^2 di Desa Pulau Tayan Utara, Kecamatan Tayan Hilir, Kabupaten Sanggau.

Penutup

Artikel ini berargumen bahwa perampasan aset/properti adalah bagian dari kekerasan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), sebab hilangnya tanah-bangunan sebagai ruang hidup berimplikasi pada keluar dan berpindahnya orang yang mengakibatkan hilangnya status kewarganegaraan mereka, selain "stigmatisasi" asing yang melekat pada identitas warga Tionghoa. Bagi warga Tionghoa di Indonesia, perjuangan terhadap hak atas tanah memiliki makna perjuangan terhadap kewarganegaraan (*citizenship*).[56] Karena itu, tatkala negara menjalankan kebijakan untuk mengakui sang subjek yang mengalami kekerasan kemanusiaan, maka hal ini akan memiliki implikasi pada pemulihan atas hak-haknya (restitusi), termasuk hak keperdataan berupa tanah dan properti.[57]

Dalam diskursus rekonsiliasi, kekerasan yang dilakukan oleh negara serta orang perorang dalam kapasitas sebagai pejabat negara yang mampu

56 Dalam kasus perjuangan tanah oleh mereka dengan identitas sebagai "petani" (selain ada pula dengan artikulasi identitas "masyarakat adat"), melalui kampanye, negosiasi dan perjuangan trans-nasional skala global, maka terbentuk suatu kewarganegaraan global (global citizenship) masyarakat tani. Lihat, Saturnino M Borras dan Jennifer C Franco, Democratic Land Governance and Some Policy Recommendations (United Nations Development Programme-Oslo Governance Centre-Democratic Governance Group Bureau for Development Policy, 2008).

57 Pada 2015, hasil Pengadilan Rakyat Internasional di Den Haag sayangnya tidak memasukkan masalah mengenai properti ini dalam rekomendasi; lihat, Helene van Klinke, Final Report of the International People's Tribunal on Crimes against Humanity in Indonesia (Amsterdam dan Bandung: IPT 65 Foundation dan Ultimus, 2017).

menggerakkan aktor-aktor non-negara, maka upaya pemulihannya harus diawali dengan pengungkapan kebenaran (inkuiri), pengembalian hak korban (restitusi, rehabilitasi), baru kemudian berlanjut pada tahap rekonsiliasi. Dalam perspektif agraria, hal tersebut tak pelak adalah upaya menuju tata kelola pertanahan demokratis (*democratic land governance*) yang antara lain dicirikan oleh adanya transfer tanah berbasis kekuasaan politik dan sadar sejarah.[58]

Dengan demikian, pengakuan terhadap kewarganegaraan seseorang—untuk menjadi Indonesia—bukan semata-mata pengakuan formal (*formal citizenship*), melainkan juga tindakan pewarganegaraan lebih substantif (*substantive citizenship*) untuk mendaku atau mengakses serangkaian hak dari negara. Meminjam pandangan Engin Isin, "menyetujui makna kewarganegaraan semacam itu, berarti secara implisit menerima bahwa menjadi warganegara adalah untuk bisa membuat klaim pada keadilan...".[59]

Walaupun kewarganegaraan kolonial sudah tidak ada lagi dan digantikan dengan kewarganegaraan modern, sebagian besar komunitas Tionghoa yang secara formal telah dinyatakan sebagai warganegara Indonesia masih mengalami kesulitan dalam mengakses kembali hak atas tanah/properti mereka yang dirampas/disita. Tindakan mengakses kembali itulah bentuk dari *the act of citizenship*, tindakan berkewarganegaraan dengan kesempatan dan kemampuan untuk mengakses keadilan akan hak atas tanah/properti. Suatu klaim untuk mendapatkan keadilan yang telah disingkirkan melalui proses sejarah: keadilan atas hak, identitas, dan partisipasi publik.

Penguasaan negara atas tanah/properti ditafsirkan secara lebih jauh berupa pemilikan dan penguasaan terus-menerus oleh instansi militer dan pemerintah (*by force*); oleh pasar (*market*) melalui transaksi jual-beli dan sewa-menyewa "kuasi-legal"; dan oleh tindakan hukum (*regulation*) yang menutup peluang komunitas Tionghoa untuk mengakses kembali aset/properti mereka. Di sisi lain, sebagai institusi hukum, pengadilan dalam praktiknya masih banyak mengandalkan sebagian besar kebijakan masa lalu yang merupakan produk keputusan politik sektarian.

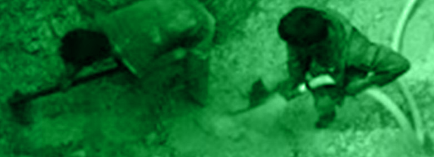
---

58 Lihat, Borras dan Franco, Democratic Land Governance….

59 Djalins, "Becoming Indonesian Citizens…", hal. 230.

Rekonsiliasi atas terjadinya kekerasan yang bersifat politik tidak bisa diserahkan kepada para pihak, baik secara perorangan maupun komunal dengan pendekatan kultural. Rekonsiliasi memerlukan prasyarat politik dengan melakukan koreksi mendasar terhadap berbagai kebijakan negara di masa lalu yang sangat berdampak ketidakadilan terhadap korban di masa kini.***

MASA DEPAN ANAK MUDA DAN PERTANIAN





MASA DEPAN ANAK MUDA DAN PERTANIAN

Ahmad Nashih Luthfi dan Surya Saluang

Perspektif diferensiasi demografis dengan melihat peran kelompok usia muda sebagaimana yang dirintis oleh Alexander Chayanov, penting dilihat lagi dalam mengkaji masyarakat tani pedesaan. Mobilitas generasi muda dan alih-generasi adalah salah satu aspek penting dalam perspektif tersebut. Adanya krisis regenerasi pertanian di pedesaan Indonesia yang ditengarai selama ini, sebenarnya disebabkan adanya kendala-kendala yang bersifat struktural berupa politik pengalokasian tanah skala besar untuk korporasi; dan kendala kultural yang bersifat patriarkis dan grontokratis, daripada absennya motivasi generasi muda. Ketika kendala-kendala tersebut dapat dihilangkan, sebagaimana yang ditunjukkan dalam kasus di dua desa di kepulauan Halmahera dan satu desa di Kulonprogo, Yogyakarta, maka terbuka peluang besar keterlibatan mereka. Segenap akses yang terbuka luas bagi generasi muda berupa tanah, pengetahuan pertanian, dinamika industrial di dan oleh pedesaan, kebijakan pertanian skala rumah tangga, dapat menyerap antusiasme tenaga kerja muda pedesaan.

Kata kunci: *krisis regenerasi, kendala struktural dan kultural, politik alokasi, budaya patriarkis dan grontokratis*

A. Pendahuluan

Diferensiasi agraris dalam studi agraria setidak-tidaknya selama ini dilihat dari tiga pandangan utama. Pertama, pandangan yang melihat masyarakat desa secara romantik sebagai satu unit sosial yang kohesif, solid, *idyllic* dalam lingkungan desa yang rukun dan tanpa konflik. Retakan sosial dianggap sebagai 'deviasi' yang disebabkan faktor eksternal seperti masuknya pengaruh pasar dan kolonialisme, mengabaikan kenyataan diferensiasi yang telah ada terjadi jauh sebelumnya. Pandangan kedua melihat desa secara dikotomis yang bersifat transisional maupun terpisah antara 'tradisional atau mekanik', 'modern atau

organik', seperti yang dirintis pemahaman ini oleh Emile Durkheim. Dan yang paling lazim adalah pandangan ketiga, Marxian, yang melihat masyarakat desa dalam hubungan kekuasaan antar-kelas sosial berbasis penguasaan ala-alat produksi (Wiradi 2009, hlm. 198).

Di luar pemahaman di atas, terdapat pandangan yang meletakkan isu kelompok usia (generasi) atau secara 'diferensiasi demografis' di dalam melihat masyarakat tani (*peasant society*) di pedesaan. Untuk memahaminya, dilakukan studi yang mengambil tema mobilitas vertikal dalam konteks sosial. Pandangan ini dirintis oleh ilmuwan Rusia bernama Alexander Chayanov (1888-1937). Struktur dan dinamika masyarakat pertanian terbentuk dari relasi antara tenaga kerja dan produksi. Telaah mutakhir terhadap pemikiran Chayanov semakin menandaskan bahwa 'masyarakat tani'—bukan korporasi dan skala luas negara pilihannya—memainkan peran penting di dalam produksi pangan dan keberlanjutannya pada masa kini, meskipun mereka dalam kenyataannya sering diabaikan (van der Ploeg 2014). Pandangan optimis yang disertai dengan argumen-argumen mendalam itu harus disertai pertanyaan mengenai siapa dan dalam kelompok usia mana mereka masyarakat tani yang dapat mengambil peran penting dalam perjuangan atas pangan, keberlanjutan dan kedaulatan pangan tersebut. Oleh karena itu penting membaca kembali 'masyarakat tani' ala Chayanovian dalam konteks antar-generasi.

Tulisan ini didasarkan pada telaah utama mengenai optimisme terhadap masyarakat tani di atas (van der Ploeg 2014) dan berbagai kendala yang dihadapinya utamanya kelompok usia muda (Ben White 2011; Ben White 2012). Disajikan dua kasus di Indonesia untuk mendukung argumen optimis itu.

B. Asusmi Dasar

Keterbatasan generasi muda dalam aktivitas pertanian adalah 'akibat' dari persoalan dan struktur yang lebih luas, dan bukan 'sebab' internal lemahnya motivasi mereka. Mendorong mereka dapat masuk kedalam pertanian berarti mengubah kendala-kendala struktural dan kompleks tersebut ke arah yang lebih *accessible* bagi generasi muda, melebihi peningkatan kapasitas mereka.

Istilah-istilah kunci perlu terlebih dahulu dikonseptualisasi dalam mengkaji isu kelompok usia masyarakat petani: anak muda dan pertanian. Istilah 'anak muda' atau dapat dilihat sebagai kategori sosial maupun kategori

biologis. Mereka dapat dilihat sebagai kategori tindakan, praktik (sub)kultur, identitas, dan generasi. Dalam kosa kata resmi, istilah anak muda digunakan bukan untuk menandai usia atau konstruksi biologis, namun sering kali konstruksi sosial, contoh Pemuda Muhammadiyah, Pemuda Pancasila, Gerakan Pemuda Ansor, Pemuda Karang Taruna, Pemuda PDI, Kementerian Pemuda dan Olah Raga, *sinoman;* bahkan kepangkatan kepegawaian seperti penata muda; dan sebagainya. Rentang usianya sangat fleksibel, mulai dari belasan hingga 40-an tahun.

Penggunaan istilah "muda" sering berfungsi untuk menjadikan mereka sebagai masa transisional yang dalam relasi kekuasaan berfungsi menjadi zona pengaman bagi posisi di atasnya, dan dapat diabaikan keberadaannya sewaktu-waktu tatkala tidak dibutuhkan. Ben White (2011, hlm. 2) menyatakannya, "*to exclude them from mainstream social, economic and political processes as something less than full members of society, less than full citizens*". Istilah ini didefiniskan dalam amatan orang tua yang melihatnya sebagai fase yang tidak stabil. Bahkan, ada kecenderungan negara (pengganti patron sebagai orang tua) untuk memperpanjang usia sebutan anak muda untuk kepentingan tersebut (untuk Indonesia 18-35; Malaysia 18-40/45). Sementara bagi anak muda sendiri, kepemudaan berarti adalah "sekarang dan di sini", "sebagai manusia penuh", "mengalami saat ini dan bukan untuk nanti".

Istilah pertanian dalam studi agraria dibedakan antara pertanian sebagai *farm* (usaha tani), dengan *agriculture* (pertanian); *peasant* (kaum tani) dan *farmer* (pengusaha pertanian) (Bernstein 2010). Maka menjadi penting membaca anak muda bertani itu sebagai kaum tani (mulai dari buruh, petani gurem, petani menengah, petani kaya), ataukah bertani sebagai pengusaha pertanian dalam skala luas ataukah buruh perusahaan pertanian-perkebunan (agribisnis, *estate*).

C. Kebijakan dan Struktur Pertanahan yang Kompleks

Krisis regenerasi menjadi salah satu bentuk kekhawatiran bagi masa depan pertanian. Dalam rentang hampir satu dekade, angka penyerapan tenaga kerja sektor pertanian di Jawa mengalami penurunan, dari yang semula 43% (tahun 1993) menjadi 32% (tahun 2010). Badan Pusat Statistik (2012) memperkuat kecenderungan itu, dengan angka penurunan tenaga kerja generasi muda pertanian pangan sebesar 20,70 % (tahun 2007) menjadi 18,77% (2011).

Untuk membaca kecenderungan penurunan tersebut, kita harus meletakkan ke dalam konteks yang lebih luas. Makin rendahnya usia muda dalam pekerjaan berbasis tanah di berbagai negara di dunia adalah akibat dari kebijakan dan kondisi struktural pertanahan yang kompleks (Ben White 2011, hlm. 6). *Pertama,* menurunnya pengetahuan dan keahlian di bidang pertanian (*deskilling youth on agriculture knowledge*). Pendidikan keluarga hingga pendidikan formal menganggap pertanian dan pedesaan adalah masa lalu, bukan masa depan. Pendidikan mengabaikan urgensitas pertanian. Bahkan, fakultas pertanian semakin hari sepi peminat. Pendidikan mengajarkan generasi muda "ilmu pergi" dari pertanian-pedesaan dan bukan mengajarkan "ilmu menetap" kembali ke pertanian-pedesaan setelah mereka belajar di kota. Akibatnya, terjadi penurunan keterampilan anak muda dan pengetahuan mereka mengenai pertanian. Dalam kondisi demikian, kembali ke pertanian adalah mimpi yang romantik.

Kedua, akibat menurunnya kehidupan pertanian dan pedesaan sebab pembangunan dan kebijakan yang bias perkotaan. Desa hanya diposisikan sebagai penyuplai tenaga kerja murah yang bisa dipekerjakan di perkotaan, penyedia stok pangan untuk diangkut ke jalur-jalur distribusi supra-desa. Industrialisasi pedesaan tidak tumbuh yang semestinya menempatkan populasi desa sebagai aktor pelaku dan penerima manfaatnya. Maka yang terjadi adalah adalah industri *di* desa, dan bukan *oleh* desa. Dengan demikian desa dan pertanian adalah pelontar bagi tenaga kerjanya untuk ditarik magnit-magnit perkotaan yang dinilai menjanjikan, atau ditempatkan di *enclave-enclave* perkebunan sebagai kuli kontrak (Kolonial) atau buruh perusahaan perkebunan (Orde Baru) yang diantaranya melalui program transmigrasi yang diintegrasikan dengan perluasan industri perkebunan. Setiap desa di pulau Jawa memiliki sejarah migrasi dan transmigrasi yang panjang.

Ketiga, jikapun anak muda ingin bertani, tidak ada akses atas tanah bagi mereka. Budaya patriarkis dan grontokrasi, dimana masyarakat berorientasi mementingkan orang dewasa ketimbang anak muda, tercermin dalam budaya pewarisan. Warisan baru diberikan oleh orang tua menjelang mereka meninggal, kepada anak-anaknya yang juga telah berusia dewasa. Tidak banyak orang tertarik memulai menjadi petani pada usia 40-50 tahun. Akibatnya, tanah tetap ada di tangan orang tua atau komunal (keluarga). Menginginkan anak muda bertani berarti mengubah budaya patriakis-grontokratis dan budaya mewaris yang tidak berpihak pada anak muda ini.

Keempat, terdapat masalah serius yang terjadi di keluarga pedesaan Indonesia, yakni keterlepasan tanah keluarga. Orang tua memodali anak menempuh pendidikan dengan cara menjual cadangan kekayaan mereka, utamanya tanah. Demikian juga saat mereka memodali anak untuk bekerja (yang tragisnya hanya untuk menjadi buruh kota), bahkan untuk biaya pernikahan anak-anaknya. Mereka tidak berupaya memberinya tanah agar bisa bekerja di pertanian. Akibatnya, generasi tua dan generasi muda pedesaan kehilangan tanah. Ketika anak muda ingin kembali lagi ke pertanian, mereka sudah tidak punya akses atas tanah. Salah satu proses pemiskinan pedesaan terjadi melalui cara tersebut.

Kelima, ancaman pembangunan ekonomi ekstraktif dan pembangunan infrastruktur yang mengkonversi lahan-lahan produktif pertanian, atau mengubah pertanian skala rumah tangga menjadi skala korporasi. Banyak media memberitakan atas hasil olah data BPS 2012 yang melaporkan adanya konversi lahan pangan sejumlah 100.000 ha/tahun, dan jumlah petani berkurang 3,1 juta/tahun (7,42% populasi). Akan tetapi kebijakan pemerintah di banyak kabupaten di Indonesia seakan menutup mata proses penghilangan lahan pangan ini (Kompas 12 Juni 2012).

Bahkan jika kita melihat perubahan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) dari tahun ke tahun, terdapat ketimpangan yang luar biasa bagi lahan pertanian, sebagaimana yang dianalisa oleh Bachriadi dan Wiradi (2011). Berbagai kebijakan telah membagi bentang alam Indonesia ke dalam sektoralisasi berupa kehutanan, pertambangan, perkebunan, industri dan perluasan kota, serta pariwisata dan pertanian. Di sektor pertanian pada tahun 2003 terdapat sejumlah 37,7 juta petani yang menguasai 21,5 juta ha dalam berbagai variasi luasan penguasaannya. Jika dirata-rata maka mereka menguasai tanah seluas 0,89 ha. Rataan ini sangat jauh ketimpangannya bila dibandingkan dengan penggunaan-peruntukan lain sektor-sektor lain. Secara internal, kelas penguasaan tanah masyarakat tani dari tahun ke tahun mengalami pergeseran berdampak membesarnya angka petani gurem.

D. Persistensi Anak Muda Bertani

Hal-hal yang telah disajikan di atas adalah sebab-sebab yang bersifat struktural dan kompleks yang berada di luar kendali anak muda sendiri. Melihat lebih ke pedalaman di beberapa tempat cukup menjadi contoh hidup yang perlu

diamati lebih jauh. Pengalaman-pengalaman itu sesungguhnya cukup memberi bukti bahwa ketika kendala-kendala (*constrain*) yang bersifat struktural dan kultural di atas teratasi, generasi muda pedesaan dapat mengambil peran penting dalam pertanian.

Pada bagian ini ditunjukkan pengalaman empiris lokal di Lolobata dan Gotowasi, Halmahera, dan pesisir Kulonprogo di Yogyakarta, yang anak-anak mudanya terlibat aktif dalam aktifitas pertanian. Ketiganya mencerminkan hal serupa bahwa keterbukaan akses atas tanah dan dibukanya keterlibatan dalam produksi pertanian menjadi ciri utama kemauan anak muda dalam ekonomi pertanian.

1. Pengalaman dari Kepulauan Halmahera

Dari bagian timur Indonesia, di kepulauan Halmahera setidaknya ada dua desa yang memberi contoh bagaimana para pemudanya secara aktif terlibat sebagai petani: Lolobata dan Gotowasi. Uraian ini didasarkan pada penelitian Surya Saluang (2012) dan Surya Saluang dkk. (2012).

(a) Desa Lolobata dan Kebun Kelapanya.

Desa ini terletak di bagian paling terdalam dari sisi timur kepulauan, dengan pertanian utama kebun kelapa. Memasuki era 2000-an, menyadari ancaman berubahnya kondisi pertanian lokal akibat pertambangan dan konversi lahan yang terus-menerus terjadi, desa Lolobata mengembangkan sistem kebun komunal (kelapa) untuk satu desa bersama, disebut Kebun Teba. Posisi anak muda cukup penting dalam tata kebun komunal ini, dengan suatu pemahaman bersama bahwa kebun komunal adalah alat untuk menjamin masa depan generasi Lolobata. Hasil yang didapat dari kebun komunal diprioritaskan untuk membiayai pendidikan anak-anak muda Lolobata ke sekolah-sekolah tinggi di luar daerah, khususnya Ternate.

Tidak untuk menanamkan 'ilmu pergi', namun anak muda Lolobata dengan bangga menyebutkan, bahwa kemampuan mereka mengenyam pendidikan adalah berkat hasil pertanian dari kebun kelapa milik bersama. Pertanian mengongkosi mereka bersekolah di Ternate, tidak kemudian untuk 'pergi' meninggalkan pertanian yang telah berjasa besar demikian,

beralih ke bidang pekerjaan yang lain. Semasa masih berkuliah, waktu diatur, antara Ternate dan kampung halaman. Biasanya, mengikuti siklus panen kelapa, setiap empat bulan sekali mereka akan pulang melakukan panen, menjalin transaksi dengan penampung dan setelah selesai kembali lagi ke Ternate membawa sejumlah uang. Uang bersumber dari kampung halaman dan dihabiskan di kota untuk biaya pendidikan. Di hari-hari biasa, perawatan kelapa diserahkan kepada keluarga, ayah-ibu dan saudara lainnya. Jika mereka telah lulus kuliah, keluarga akan berunding, kepada siapa kebun kelapa akan dititipkan, diwariskan pengurusannya, dan didistribusikan pekerjaan mengelolanya.

Saat ini sekitar 50 orang lebih pemuda Lolobata mengenyam pendidikan Strata 1 di Ternate dan Manado, dan sekitar 5 orang menempuh pendidikan Strata 2 di Jawa dan Sulawesi. Jumlah Kepala Keluarga di desa ini sekitar 275 KK, dengan total penduduk 920 jiwa. Ada seorang mahasiswa di setiap 17 orang penduduknya. Fenomena ini sangat mencengangkan, untuk sebuah desa yang secara geografis paling tersuruk di bagian timur-utara kepulauan Halmahera, dibandingkan dengan desa-desa sekitarnya yang lebih dekat ke pusat pemerintahan dan ekonomi namun pendidikan tingkat atas pun masih terkendala.

Kebun Teba mulai dibangun tahun 1999. Perataannya sempat terhenti akibat konflik besar tahun 1999-2000 di kawasan kepulauan Ambon ini. Pasca konflik perawatan kembali dilakukan, dan pada tahun 2005 gelombang anak muda yang mengenyam pendidikan tinggi dari Lolobata mulai merambah ke Ternate. Kesemuanya bermodalkan hasil kebun ini.

Walau saat ini masih belum secara pasti dikatakan apakah mereka mengamalkan 'ilmu pergi' atau 'ilmu menetap', sementara mereka masih berkuliah, setidaknya sampai hari ini umumnya anak-anak muda Lolobata memiliki visi untuk menjaga dan meneruskan pertanian sebagai basis ekonomi utama. Sekitar 50 orang pemuda yang sedang menempuh pendidikan Strata 1, membentuk suatu wadah kerja bersama untuk memberikan penyuluhan kepada warga desanya sendiri, mengenai pentingnya pertanian bagi ekonomi dan ekologi, dan betapa pertambangan, yang kini sedang gencar mengupayakan konversi lahan (oleh Pemda dan PT. Antam), sangat membahayakan ekologi dan sama sekali tidak

menjanjikan bagi keberlanjutan ekonomi (sebagaimana contoh-contoh yang sudah marak di sekitar mereka). Ajakan untuk kembali pada pertanian, disuarakan oleh para pemuda dengan contoh nyata adalah diri mereka sendiri.

(b) Hutan Cengkeh dan Pala di Gotowasi

Tak jauh berbeda dari Lolobata, Gotowasi sebuah desa yang juga berada di bagian paling tersuruk, di belahan selatan-timur kepulauan Halmahera. Hampir tidak ada pengangguran di desa ini, sekaligus, hanya ada satu anak putus sekolah. Skala pendidikan terendah untuk desa ini adalah strata 1. Dengan posisinya yang sangat tersuruk secara geografis, desa ini ternyata merupakan suplier penempuh pendidikan yang cukup dikenal di Ternate. Hampir semua kalangan pendidikan di kota ini mengenal bahwa arus pelajar dan mahasiswa baru dari Gotowasi akan selalu ada setiap tahunnya. Kalau tidak ada, berarti kampung ini sudah kehabisan anak muda usia sekolah. Sejak pendidikan tingkat atas, pemuda Gotowasi sudah berangkat ke kota, dan terus melanjutkan pendidikannya sampai tingkat Strata 1. Semua ini lagi-lagi, dibiayai dari hasil pertanian. Jika di Lolobata mengandalkan pertanian kelapa, pemuda Gotowasi mengandalkan pertanian pala dan cengkeh. Desa ini sangat menikmati keberadaan pala dan cengkeh yang sudah ada sejak masa kolonialisme rempah di kepulauan ini. Tidak perlu perawatan khusus atau kerumitan-kerumitan tertentu, pala dan cengkeh yang sudah berusia abad itu tinggal dipanen setiap kali matang berbuah. Mereka menyebut satuan lahan pertaniannya sebagai hutan, bukan lagi kebun atau ladang, saking luas dan suburnya. Hutan pala dan hutan cengkeh, jika dipanen oleh lima desa pun sekaligus, hasilnya tidak akan habis-habis (Novrian 2012).

Polanya tidak jauh berbeda, anak-anak muda ini melibatkan diri menjadi petani setiap masa panen, sampai menjalin transaksi dengan pengepul dan seterusnya pergi ke kota membawa uang hasil jualan panenan, dan terus bersekolah kembali. Bisa menempuh pendidikan tinggi di kota besar dengan mengandalkan hasil dari pertanian menjadi kebanggaan bagi anak muda Gotowasi. Tidak sedikit komentar bermunculan, bagaimana tenang dan khusuknya pemuda Gotowasi menjalani pendidikan, berkat jaminan pembiyaan dari kegiatan pertanian mereka sendiri. Bisa menempuh pendidikan tinggi di Ternate, bukanlah

hal yang mudah bagi kebanyakan masyarakat kepulauan Halmahera (Novrian 2012).

Memasuki tahun 2008, ancaman ekspansi pertambangan yang bukan hanya difasilitasi namun secara aktif didorong oleh pemerintah setempat bersama PT. Antam juga menimpa desa ini. Beberapa kali warga sempat tergoda untuk mengalihkan fungsi lahan ke pertambangan melalui mekanisme pemberian ganti rugi. Namun, pertambangan selalu gagal menemukan argumen jaminan kepastian ekologi-ekonomi pertambangan, sebagaimana yang selama ini dinikmati warga dari kegiatan pertanian hutan pala dan hutan cengkeh. Pada akhirnya, di awal tahun 2012 warga desa Gotowasi secara total bersepakat menolak pertambangan, termasuk gagasan pertanian inti-plasma perkebunan sawit yang juga disodorkan pemerintah daerah ke desa ini pada pertengahan tahun 2011. Sampai saat ini, bagi mereka belum ada satupun sistem ekologi-ekonomi yang lebih baik ketimbang apa yang sudah mereka miliki dan jalani saat ini melalui hutan pala dan hutan cengkeh.

2. Wong Cubung menjadi Petani Makmur di Lahan Pesisir

Di titik pusat pulau Jawa, 'ilmu menetap' dari pertanian bisa dicermati lebih seksama dalam pengalaman beberapa desa di pesisir Kulonprogo. Desa-desa sepanjang wilayah ini merupakan penghasil utama cabe merah keriting dan buah melon, khususnya sejak era 2000-an dan semakin kukuh saat ini. Sebutlah desa Karang Wuni, Bugel dan Garongan. Warga di ketiga desa ini menanam cabe keriting di hamparan pasir pantai, suatu hal yang sebelumnya tidak masuk akal baik bagi para petani itu sendiri apalagi bagi kalangan ilmuwan pertanian.

Cerita di sekitar awal pembudidayaan tanaman cabe keriting hingga kini di sepanjang pesisir Kulonprogo adalah cerita tentang pemuda. Pada awalnya di sekitar tahun 1983/84, seorang pemuda bernama Sukarman, baru saja lulus kuliah jurusan teknik sipil di sebuah perguruan tinggi di Yogyakarta. Mengandalkan ijazah yang dimilikinya, Sukarman hijrah ke Jakarta, mengikuti harapan umumnya saat itu bahwa Jakarta adalah tempat yang tepat untuk mengadu peruntungan. Dua tahun sudah Sukarman di ibu kota, tak juga bisa mendapatkan pekerjaan tetap, kecuali hanya kerja serabutan di sana-sini, khususnya menjadi kuli bangunan. Ijazahnya hanya

mampu mengantarkan menjadi kuli bangunan dari satu bos ke bos yang lain. Hingga akhirnya pada tahun 1986 Sukarman memutuskan untuk pulang ke desanya, Bugel, yang bersama desa-desa lain di sekitarnya saat itu dikenal sebagai tempatnya 'Wong Cubung', konotasi umum untuk merendahkan, yang berarti *orang miskin* dan *berkulit kotor* (karena kesulitan air tawar).

Suatu kali Sukarman berjalan-jalan di pinggir pantai meredakan galau hatinya. Ia melihat sebatang cabe rawit tumbuh dan telah berbuah di atas seonggokan tanah. Ada tiga buah cabe yang telah menghijau di situ. Setelah dikorek, onggokan tanah tersebut ternyata kotoran sapi (Cahyono dan Yanuardy 2009; Luthfi 2012). Ia memutuskan untuk mencoba bertanam di sebidang kecil lahan pasir dengan menambahkannya kotoran sapi terlebih dahulu, sebelum menaburkan benih di atasnya. Banyak warga desanya menganggap apa yang dikerjakan Sukarman tidak mungkin berhasil. Bahkan ia dikira sudah 'stress', sakit jiwa karena tak juga mendapat kerja dan frustasi sepulang dari ibu kota.

Dua tahun usaha Sukarman sendirian, di tengah sinisme dan pesimisme warga, perubahan mulai tampak. Satu-dua warga mulai pula melirik apa yang diusahakannya. Hingga makin lama, pertanian cabe keriting di lahan pantai semakin nyata menjadi satu-satunya hal yang hanya ada di pesisir Kulonprogo. Memasuki pertengahan tahun 1990-an sudah mulai merata warga pesisir di ketiga desa tadi mengusahakan pertanian ini. Meski demikian, gelombang anak muda pergi ke kota mencari pekerjaan masih tinggi di ketiga desa ini sampai akhir 1990-an. Mereka menjadi buruh migran terutama untuk tujuan Malaysia dan Taiwan.

Dengan luasan lahan yang sama, di lahan pesisir hasilnya bisa 3 kali lipat lebih banyak ketimbang di lahan biasa, dengan durasi panen yang juga lebih lama. Pasar pun juga meminati cabe dari pesisir Kulonprogo, selain tampilannya yang mengkilat dan padat, daya tahannya juga lebih lama, antara 1 minggu sampai 10 hari setelah panen. Alhasil pendapatan meningkat pesat. Memasuki era 2000-an, yang terjadi justru sebaliknya, ketika makin terbukti bahwa tanaman cabe di lahan pantai justru bisa menghasilkan jauh lebih banyak dibanding di lahan biasa, generasi mudanya mulai tertarik dan masuk kembali ke pertanian. Mereka yang semula pergi merantau di kota hingga menjadi buruh migran, berdatangan

pulang. Fenomena ini berlangsung di sekitar tahun 2003 sampai 2005.[60] Sebelumnya, didahului dengan kepulangan para perantau ketiga desa ini dari berbagai kota di Jawa dan Sumatra (umumnya menjadi pekerja bangunan). Saat ini hampir semua pemuda di ketiga desa ini melibatkan diri sepenuhnya pada pertanian. Pertanian cabe di lahan pantai telah berkembang ke seluruh hamparan pesisir pantai Kulonprogo dan Bantul.

Keberhasilan bertani di lahan pesisir memahamkan bahwa petani telah melahirkan serangkaian inovasi (Sains Petani), berupa (1) mengolah lahan pertanian di atas lahan pesisir, (2) sistem irigasi dengan sumur *renteng*, (3) penanganan hama, (4) menangkal terpaan kencang angin pantai agar tidak merusak tanaman dan merontokkan bunga-bunga cabe, (5) penjualan panenan melalui sistem lelang sehingga antar petani tidak saling bersaing dan konflik, serta membuat posisi petani kuat dalam mengontrol harga. Menghadapi berbagai tekanan atas kebijakan pemerintah mengubah lanskap pesisir menjadi penambangan pasir besi dengan memberikan ijin penambangan pada PT JMI dan PT JMM yang dimiliki oleh keluarga keraton dan pemodal Australia, warga pesisir Kulonprogo menunjukkan (6) kekuatan berorganisasi, berjejaring, dan berargumentasi demi mempertahankan hak asasinya atas tanah mereka.[61]

Pada tahun 2008, anak-anak muda di desa Garongan mengiktikadkan semboyan, “Yang Muda Yang Bertani”. Mereka membentuk kegiatan-kegiatan komunitas dengan basis pendanaan dari kerja sebagai petani, dan menyuarakan semangat khususnya pada sesama anak muda agar kembali mengimani pertanian. Dengan menempuh cara-cara sederhana, seperti mengunjungi dari satu desa ke desa lainnya di luar Kulonprogo, saling bertemu dan berbagi pengalaman, dan bahkan melalui kegiatan kesenian teater agar bisa menjangkau animo anak muda dan kaum perkotaan secara lebih luas dalam menjaring semangat dan dukungan mereka pada pertanian. Satu-dua respon terus bertumbuhan dari berbagai tempat yang dikunjungi; di Klaten, Blora, Kebumen, Cilacap, Lumajang,

---

60 Widodo, koordinator Paguyuban Petani Lahan Pesisir (PPLP) yang kini aktif memperjuangkan hak-hak petani terhadap ancaman ekstraksi pertambangan, semula bekerja menjadi buruh migran di Taiwan. Ia menikmati ekonomi pertanian dari 2 petak lahan pesisir. Rata-rata luas perpetak yang dimiliki warga adalah 2000 m.

61 Dja’far Shiddieq, peneliti pertanian dan staf pengajar pada Fakultas Pertanian UGM kemudian mensistematisir temuan masyarakat dalam beberapa paper ilmiahnya, salah satunya, Djafar Shiddieq, dkk. 2007. Dja’far dengan fasilitasi yang tersedia di Fakultas Pertanian UGM lantas beberapa kali mengundang petani pesisir Kulonprogo, khususnya Sukarman, untuk memberi kuliah di hadapan mahasiswa (S1 dan 2) mengenai sejarah dan teknik pertanian lahan pesisir.

dsb. Bahkan sekelompok anak muda di Kroya, Cilacap, yang tergabung dalam suatu wadah bernama Cahaya Muda Indonesia, menyambut ajakan ini dan mengembangkan kerja pertanian berkelompok di daerah mereka. Pada awalnya pemuda Kroya ini fokus pada pemulihan benih padi langka, yakni beras merah-putih yang penemuannya kembali serta perjuangan pembenihannya sempat mengemuka di media massa. Mereka juga mengembangkan pertanian berbasis pupuk organik cair. Melalui jejaringnya di seluruh Indonesia, semboyan "Yang Muda Yang Bertani" terus disuarakan. Mereka adalah generasi muda pertanian yang mengenyam pendidikan mencukupi, kemudahan akses di perkotaan, teknologi, pasar dan informasi. Bagi mereka, pengalaman membangun jaringan pertanian tidak sama sulitnya anak muda di perkotaan membangun jejaring organisasi mahasiswa.

Apa yang berlangsung di pesisir Kulonprogo adalah bukti tak terelakkan bagaimana pertanian masih merupakan pilihan yang relevan hari ini, tidak hanya dalam perekonomian rumah tangga, namun lebih jauh dari itu. Namun sering kali pengambil kebijakan justru menggunakan 'mata elang' dalam pertimbangan makro ekonomi, sehingga tidak mampu melihat optimisme lokal ekonomi pertanian yang tumbuh jika melihatnya melalui 'mata cacing'.[62] Secara sepihak, pemerintah daerah kabupaten mengumumkan kawasan pesisir Kulonprogo akan dijadikan sebagai areal pertambangan pasir besi. Kebijakan ini dengan sendirinya akan menimpa lahan-lahan pertanian dan pemukiman warga. Bukannya menjadikan wilayah ini sebagai prototipe[63] bagaimana masyarakat bisa mengupayakan keswadayaannya sejak dari nol, pemerintah malah menutup mata dan telinga atas reaksi negatif yang terus berkembang atas rencana pertambangan. Pelan namun pasti, pemerintah terus menguatkan kebijakannya melalui berbagai peraturannya (RTRW, UU Minerba, sampai dengan UU Keistimewaan Yogyakarta).

62 Cara melihat potensi dan daya ekonomi warga lokal melalui istilah "mata elang" dan "mata cacing" ini muncul dari peraih nobel perdamaian 2006 Muhammad Yunus 2007.

63 Pesisir Kulonprogo sebagai "prototipe" pertanian lahan pantai, justru populer dengan sendirinya ke berbagai tempat melalui jejaring warga petani sendiri. Sudah banyak petani dari berbagai tempat dari seluruh Indonesia dengan kondisi ekologi yang sama, datang belajar menerapkan pertanian pantai di pesisir Kulonprogo, dari Lampung, Bengkulu, Tasikmalaya, Kebumen, Cilacap, Klaten, Pacitan, Sulawesi Selatan, bahkan dari kalangan peminat pertanian mancanegara; Jepang, Belanda, Finlandia, Amerika dan Kanada.

E. Agenda Global Perampasan Tanah

Berbagai gambaran di atas sebatas cuplikan sekadarnya yang memperlihatkan bahwa daya dan etos anak muda pada pertanian sesungguhnya masih mengandung optimisme yang besar. Contoh dan gambaran seperti di atas, daftarnya akan semakin panjang jika kita membuka pandang lebih luas pada kenyataan yang dekat saja di sekitar kita masing-masing. Masih cukup banyak contoh-contoh hidup yang bisa dijadikan sumber inspirasi, bahkan bahan belajar bersama bagaimana pertanian masih relevan sebagai pilihan ekonomi rumah tangga yang menjanjikan di hari ini. Sikap dan kebijakan pemerintah mesti dipertanyakan lebih tajam, mewakili kepentingan siapa dan bagaimana itu dilangsungkan.

Terlalu banyak contoh kenyataan yang bisa disebut, bagaimana pemerintah atau negara justru mematikan daya hidup masyarakatnya sendiri pada pertanian. Misalnya saja, merosotnya luasan lahan pertanian telah menjadi keprihatinan banyak pihak sebagaimana uraian di atas, namun secara kontradiktif muncul kebijakan pemerintah yang bertolak belakang. Saat ini kita dihadapkan pada agenda besar pengadaan tanah skala raksasa (*land grab*) untuk berbagai kepentingan: pangan, non pangan (energi), perumahan, wisata, zona ekonomi khusus, kawasan lindung, transaksi tanah objek spekulasi (Zoomers 2010).

Selain cerita di sepanjang pesisir Kulonprogo dan Kebumen yang para penduduknya (tua muda) memilih bertani dengan potensi panennya yang melimpah, dan daya ruang hidup masyarakat serta ekologis di desa Lolobata dan Gotowasi melalui ekonomi kebun kelapa, hutan cengkeh dan pala, yang semua narasi ini mendapat tantangan serius oleh hadirnya pertambangan nikel dan besi; di ujung timur Indonesia kepulauan Papua menghadapi kebijakan serupa yang mengancam tanah-tanah warga.

Pemerintah pada tahun 2010 mengeluarkan kebijakan yang terkenal dengan sebutan *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (*MIFFE*). Kebijakan pemerintah pusat dan daerah ini adalah operasionalisasi dari pewacanaan global, dan inilah yang menjadi asumsi dasarnya, bahwa dunia sedang mengalami krisis energi dan pangan. Diperlukan terobosan kebijakan antar-negara guna mengatasinya, dan pilihannya berupa produksi pangan dan energi terbarukan (*bio-fuel*) dalam skala luas di negara-negara berkembang.

Proyek MIFEE yang berlangsung di Merauke berupa pembukaan hutan-hutan alami dalam klaim-kuasa adat yang ijin kuasanya (total sekitar 2 juta hektar) kemudian diberikan kepada puluhan perusahaan-perusahaan asing maupun domestik. Hingga tahun 2012 ini diperkirakan sejumlah 46 perusahaan telah mengantongi ijin lokasi (*Tempo*, 8 April 2012, hlm. 54-68). Alih kuasa ini tidak dengan pendefinisian yang jelas; disewa, dipinjam, ataukah dibeli. Legitimasi adat seperti 'potong babi' sering digunakan dalam alih penguasaan adat ini, melalui peran para broker yang ironisnya muncul dari aktor adat-pemerintah sendiri (Savitri 2012). Yang jelas, hutan-hutan ditebang untuk menghasilkan kayu cabik ekspor, dan tanah-tanahnya kemudian ditanami komoditas baru untuk pangan dan bio-fuel: sawit, sorgum, kedelai, jagung, dan gandum. Meski sebagian kecil telah berproduksi dan terbesar lainnya dalam tahap pembukaan lahan bahkan masih perencanaan, perusahaan-perusahaan yang sudah mengantongi ijin konsesi tersebut berani menawarkan kepada calon investor untuk menanamkan sahamnya dalam proyek Merauke ini.

Wacana bahwa dunia mengalami krisis pangan dan energi menemukan konteks pada level kebijakan nasional melalui Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang menitik-beratkan pada pembangunan infrastruktur dan peningkatan kapasitas produksi ekspor. Indonesia merasa dalam dinamika ekonomi dan politik regional dan global yang sedang menghadapi tantangan-tantangan kontemporer. Untuk itulah, dirancang koridor-koridor ekonomi yang menghubungkan basis-basis produksi lokal sehingga dapat berhubungan langsung dengan distribusi dan tujuan ekspornya (*capital backwashing*): (1) Koridor Ekonomi Sumatera fokus pada "Produksi dan Pengolahan Hasil Bumi dan Lumbung Energi Nasional"; (2) Koridor Ekonomi Jawa sebagai "Pendorong Industri dan Jasa Nasional"; (3) Koridor Ekonomi Kalimantan sebagai "Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Tambang & Lumbung Energi Nasional"; (4) Koridor Ekonomi Sulawesi sebagai "Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Pertanian, Perkebunan, Perikanan, Migas dan Pertambangan Nasional"; (5) Koridor Ekonomi Bali – Nusa Tenggara sebagai "Pintu Gerbang Pariwisata dan Pendukung Pangan Nasional"; dan (6) Koridor Ekonomi Papua-Kepulauan Maluku sebagai "Pusat Pengembangan Pangan, Perikanan, Energi, dan Pertambangan Nasional" (Perpres RI. No. 32/2011 tentang MP3EI).

Konteks global dan nasional inilah yang menjadi kekuatan terbesar dalam mentransformasikan penguasaan tanah di Indonesia saat ini. Konteks

semacam ini menjadi kondisi-kondisi yang memungkinkan tereksodusnya populasi pedesaan, termasuk generasi mudanya dari tanah-tanah mereka. Kita tidak bisa membayangkan, bagaimana nantinya masyarakat (adat) Papua tidak lagi memiliki tanah yang dianggap sebagai 'ibu', sehingga mereka tidak bisa lagi mewariskan kepada generasi turunannya kelak kemudian hari. Generasi penerus mereka adalah generasi tanpa ibu. Juga, tidak terbayangkan jika generasi muda Lolobata, Gotowasi, dan pesisir Kulonprogo ditransformasikan dari posisinya mereka sebagai pelaku utama pertanian menjadi buruh aktivitas pertambangan, atau bahkan menjadi eksodus dari tanahnya dan tidak terserap secara marjinal dalam ekonomi pertambangan baru.

F. Penutup

Generasi muda di dunia menghadapi masalah serius yakni masalah pengangguran. Diperkirakan, lebih dari separo penduduk di negara berkembang tinggal di desa (Amerika Latin, Karibean, Timur Tengah, Afrika Selatan, termasuk Indonesia). Sejumlah 70% dari mereka hidup miskin, 80% dari mereka bekerja di pertanian. Sementara terdapat fakta bahwa jumlah pengangguran anak muda usia 15-24 dua kali lipat dibanding orang tua. Kemiskinan melanda anak muda yang perkiraan jumlahnya adalah 1/5 dari populasi dunia (Ben White 2011, hlm. 3). Data BPS tahun 2011 menyebutkan jumlah pemuda sebanyak 62,92 juta jiwa, hanya sekitar 6,9 juta atau sekitar 11 % yang bekerja di sektor pertanian. Sisanya 'bekerja' di sektor lain yang tidak juga bisa didefiniskan sebagai pekerja tetap.

Pengangguran terkait dengan banyak hal. Temuan menarik dari suatu penelitian menunjukkan ada korelasi antara pendidikan dengan kesempatan kerja. Pendidikan memperpanjang usia kanak-kanak (*postpone childhood*) generasi muda, dan menghilangkan kesempatan mereka pada pekerjaan. Penelitian longitudinal ini (1970, 1980, 1990-an) membandingkan waktu yang dihabiskan oleh anak-anak dalam tiga jenis kegiatan (pekerjaan rumah tangga, pekerjaan produktif, dan sekolah). Kesimpulan penelitian menyatakan bahwa sekolah memperpanjang ke-kanak-kanakan (*childhood*) diiringi gaya hidup yang berubah cepat. Kebutuhan konsumtif yang harus dipenuhi dengan mengeluarkan uang meningkat drastis sebab bersekolah dan perubahan gaya hidup tsb, namun anak-remaja berkurang kesempatannya dalam aktivitas produktif yang menghasilkan uang. Akibatnya, perubahan yang terjadi dari

dekade ke dekade menunjukkan semakin tergantungnya secara finansial generasi muda terhadap orang tua, "*in a condition of strong dependence on parents, elder siblings or other relatives for access to cash and this become a source of tension*" (Ben White 2012, hlm. 96). Pengangguran generasi muda semakin terjadi dan bisa menjadi sumber konflik.

Selain aktivitas sekolah, model pembangunan neoliberal menghancurkan kesempatan kerja banyak sektor sehingga terjadi surplus tenaga kerja. Pembangunan industrial bukan penyedia pasar tenaga kerja, malah banyak melakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Generasi muda pedesaan mengalami kondisi terlepas dari (calon) tenaga kerja pertanian menjadi buruh, dan terlepas dari buruh menjadi pengangguran sebab di-PHK. Sebagian mengadu nasib menjadi buruh migran. Kondisi inilah yang disebut sebagai *deagrarianisasi*.

Tidak ada kebijakan menyeluruh/mendasar yang dilakukan oleh pemerintah. Buruh-buruh itu malah dipromosikan sebagai daya tarik investasi. Salah satu nilai keunggulan berinvestasi di Indonesia dikatakan sebab di negeri ini memiliki tenaga kerja murah, bisa di-*outsourcing*-kan (dan bisa dipecat sewaktu-waktu tanpa pesangon!). Inilah cara pemerintah dalam 'menyalurkan' tenaga kerja negerinya. Politik upah murah secara resmi dan menyolok digunakan oleh BKPM untuk mengundang investasi. Dalam promosinya yang bertajuk *Invest in Remarkable Indonesia*, upah buruh yang murah dijadikan daya tarik. Mengutip Economic Intelligence Unit, brosur BKPM mencantumkan upah buruh Indonesia yang hanya USD 0.6 per jam dibandingkan dengan India (1.03), Filipina (1.04), Thailand (1.63), Cina (2.11) dan Malaysia (2.88). Menyertai angka-angka tersebut brosur promosi itu mencantumkan "*labor cost is relatively low, even as compared to investment magnets China and India"* (Tjandraningsih 2012). Maka tidak ayal, baru-baru ini muncul iklan penjualan TKI di Malaysia, "*Indonesian Maids, now on SALE!*".

Bukan dengan menjadikan pertanian dan pedesaan sebagai basis pembangunan yang disertai pengutamaan golongan lapis bawahnya agar dapat bertransformasi, dan memberi iklim kondusif bagi pertanian agar mampu menarik tenaga muda pedesaan Indonesia, pemerintah memilih 'mentransformasikan' mereka sebagai tenaga kerja lepas (*footlose labor*) yang tidak terserap ke sektor kerja manapun (*surplus labor*). Tepatlah pameo, negara agraris, ingkari agraria.

Jika negara sudah tidak mampu lagi, inilah yang dilakukan, menggencarkan program *enterpreunership*. Bukan dilandasi pada kepercayaan bahwa generasi muda Indonesia memiliki 'etika protestan', meminjam istilah Weber, dalam mendorong tumbuhnya kelas menengah, namun seakan sedang berkata, "silahkan berusaha sendiri, ciptakan kerja sendiri, kami tidak bertanggung jawab atas nasib kalian. Bersainglah dalam dunia pasar". Program kewiraswastaan dikampanyekan, diajarkan, dipertontonkan bahkan dianugerahi dengan serangkaian *award* oleh banyak pihak. Bahkan ada kampus yang tanpa malu-malu mendeklarasikan diri sebagai 'enterpreneur university', tidak sadar bahwa dengan begitu melegitimasi proses ketercerabutan populasi pedesaan dan mengabsahkan lepas campur tangannya negara yang mestinya bertanggung jawab dalam urusan pemenuhan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat (2) Perubahan, UUD 1945). Singkatnya, kewirausahaan cerminan belaka dari deagrarianisasi, *footloose labor*, ekonomi pasar yang *homo homini lupus,* dan tentu saja absennya negara.

Tanah, masa depan pemuda dan pertanian, akan suram gambarannya jika struktur lebih luas mengenai kebijakan agraria dan struktur sosial-kebudayaan masyarakat Indonesia masih berorientasi pada ekonomi skala besar korporasi dan bukan rumah tangga, serta patriarkis dan gerontokratif, serta absennya negara dalam memenuhi hak dasar warganegaranya dan bahkan melegitimasi proses kapitalisasi agraria. Optimisme Chayanovian di Indonesia akan menemukan dasarnya jika kebijakan agraria dan pertanian lebih berorientasi pada jaminan alat produksi serta pengelolaan pertanian pada masyarakat tani skala rumah tangga. Kepastian alat produksi berupa tanah diselenggarakan melalui kebijakan reforma agraria (landreform) dan pengelolaan berbasis keluarga tani terjadi jika mereka memiliki kendali atas produksi dan pasar.

Daftar Pustaka

Bernstein, Henry. 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change: Agrarian Change and Peasant Studies*, Initiatives on Critical Agrarian Studies, Fernwood Publishing

Djafar Shiddieq, Sulakhudin, BD Kertonegoro. 2007. *Optimalisasi Lahan Pasir Pantai Bugel Kulonprogo untuk Pengembangan Tanaman Hortikultura dengan Teknologi Inovatif Berkearifan Lokal*. Disampaikan dalam Seminar Nasional Sumberdaya Lahan dan Lingkungan Pertanian, Deptan 8-9 November 2007

Indrasari Tjandraningsih. 2012. "Kebijakan Ketenagakerjaan Yang Memiskinkan", http://akatiga.org/index.php/artikeldanopini/perburuhan/134-indrasari-tjandraningsih, diunduh 09-11-2012.

Kompas, 12 Juni 2012, "Dirampok Keserakahan dan Kerakusan"

Laksmi Savitri. 2012. "Hidup Kita, Tanah Kita: Hidup Malind dalam Gelombang Pertanian Industrial". Presentasi hasil penelitian oleh Tim SKP-KAM, Sajogyo Institute, dan Komunitas Perfilman Intertekstual

Quan, Julian. 2007. 'Changes in intra-family land relations' in Lorenzo Cotula (ed.) *Changes in "Customary" Land tenure Systems in Africa.* London: IIED

Sediono M.P. Tjondronegoro. 2008. *Negara Agraris Ingkari Agraria.* Bogor: KPM IPB bekerjasama dengan Sajogyo Institute

Tempo, 8 April 2012. "Bom Waktu di Hamparan Tanah Merauke", Investigasi majalah *Tempo*

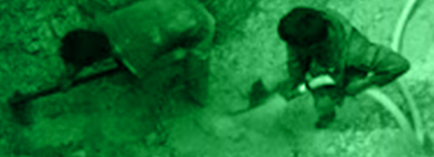
Van der Ploeg, Jan Douwe. 2013. *Peasant and The Art of Farming, A Chayanovian Manifesto,* Canada: Fernwood Publishing

White, Ben. 2011. "Who Will Own the Countryside: Dispossession, Rural Youth and the Future of Farming", *Valedictory Lecture, ISS*, 13 October 2011

White, Ben. 2012. "Changing Childhoods: Javanese Village Children in Three Generations", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 12 No. 1, January

Yunus, Muhammad. 2007. *Bank Kaum Miskin,* Depok: Marjin Kiri

Zoomers, Annelies. 2010. "Globalisation and the Foreignisation of Space: Seven Processes Driving the Current Global Land Grab". *Journal of Peasant Studies* 37(2)


UUPA 1960
MENGHADAPI MULTIKRISIS



UUPA 1960 MENGHADAPI MULTIKRISIS

Ahmad Nashih Luthfi

UUPA 1960 genap berusia 60 tahun pada 24 September 2020. Dalam momen ini, kita perlu merefleksikan secara mendalam prinsip-prinsip dasar yang dikandungnya, dihadapkan pada realitas keagrariaan dan pertanahan di Indonesia saat ini.

Setidaknya terdapat sembilan prinsip dalam UUPA. Yakni, prinsip kebangsaan, kepastian dan perlindungan hukum, antimonopoli dan antiakumulasi, distribusi dan redistribusi, anti pemerasan, produktivitas, keberlanjutan, kesejahteraan, dan prinsip afirmasi (Shohibuddin 2018). Sembilan prinsip tersebut dapat menjadi panduan bagi pembaruan tata pengurusan agraria di tanah air yang mengalami kondisi multikrisis saat ini.

Dalam konteks agraria dan pertanahan, dewasa ini Indonesia menghadapi krisis agraria. Utamanya ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah akibat alokasi kebijakan pertanahan yang tidak adil warisan masa lampau. Lalu, krisis ekologi sebagai dampak lanjutan dari penggunaan tanah yang mengubah secara drastis lanskap alam. Ada juga krisis regenerasi dan reproduksi pertanian yang menandai perubahan orientasi ekonomi reproduktif berbasis tanah.

Dalam konteks regulasi UUPA 1960 menghadapi dua tantangan yakni UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang mengatur 5 isu di bidang pertanahan di tingkat nasional dan UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta yang juga mengatur masalah pertanahan di tingkat daerah.

Krisis Agraria

Berbagai laporan dan literatur telah menunjukkan ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang semakin akut. Pemeriksaan terhadap laporan sensus pertanian sejak 1963 hingga 2003 menunjukkan adanya

ketimpangan penggunaan tanah yang kompetitif antara sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, industri, pembangunan kota, perumahan dan real estate, pariwisata, dan menyisakan porsi kecil pada pertanian dan perkebunan rakyat (Bachriadi dan Wiradi 2011).

Berbagai kekuatan dan kepentingan global turut memengaruhi perubahan dan alih fungsi lahan yang ada di berbagai negara, termasuk Indonesia (Zoomers 2010; Pujiriyani dkk, 2012). Semua proses itu mengakibatkan rakyat Indonesia semakin terpinggirkan di hadapan kepentingan kapitalisasi tanah dan pembangunan.

Krisis Ekologi

Krisis ekologi tidak hanya terjadi di sektor daratan, tapi juga perairan, udara, dan segenap unsur lingkungan hidup lainnya sehingga mengubah hubungan antara manusia dan non-manusia. Berbagai analisis mutakhir terhadap wabah Covid-19 saat ini menjelaskan kaitan antara pembukaan tanah dan hutan skala luas untuk perluasan kapital dengan perubahan ekosistem. Rusak bahkan hilangnya danau, gua, hutan, dan berbagai ruang hidup menjadi ancaman bagi hewan yang semula menjadi patogen dari suatu mikroba (virus, bakteri, jamur).

Mikroba-mikroba itu mencari inang baru untuk berkembang biak melalui penularan langsung ataupun tidak langsung, antara binatang dan manusia dengan cara berinteraksi, konsumsi (pangan), dan dalam daur ekosistem. Terkoneksinya manusia secara global mengakibatkan luasnya efek wabah sehingga berdampak pada kesehatan dan kematian secara global pula (Rachman 2020).

Krisis Regenerasi dan Reproduksi

Kondisi tenaga kerja pertanian Indonesia mengalami krisis yang akut. Dalam satu dekade terakhir, angka penyerapan tenaga kerja sektor pertanian di Jawa mengalami penurunan dari 43 persen pada 1993 menjadi 32 persen (BPS 2010). Terjadi penurunan rumah tangga pertanian (RTP) dari 31,170 juta (2003) menjadi 26,126 juta (2013).

Sekitar 5 juta RTP hilang (Sensus Pertanian, BPS 2013). Tenaga muda yang bekerja di pertanian tersisa 6,9 juta atau 11 persen dari total 62,92 jiwa

generasi muda (BPS 2020). Ini menjadi tantangan besar mengingat Indonesia menghadapi bonus demografi dalam rentang waktu 2020–2030.

Sebelum masa pandemi Covid-19, angka pengangguran Indonesia sudah mencapai 7,5 juta jiwa dan diprediksi bertambah setiap tahun sekitar 2,5–3 juta jiwa. Kondisi pandemi semakin memperparah itu. Angka pengangguran mencapai 3 juta jiwa, naik dari kisaran 1,9 juta akibat lockdown per 16 April 2020.

Tanah Kosong untuk Pangan

Salah satu solusi cepat yang dapat ditempuh pada masa pandemi ini adalah optimalisasi potensi tanah telantar untuk pangan. Perpres No 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria mengatur kelembagaan GTRA sampai dengan kabupaten/kota. Perlu dibentuk GTRA sampai dengan desa agar lebih efektif mengidentifikasi subjek dan objek reforma agraria.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN menyebutkan bahwa terdapat sekitar 400.000 ha tanah yang ditelantarkan. Itu adalah potensi yang besar. Patut diingat bahwa dalam UUPA 1960, tindakan pemeliharaan tanah agar tidak telantar adalah kewajiban setiap pemegang hak (pasal 15), penelantaran tanah dapat dikenai tindak pidana (Ketentuan Pidana, pasal 52 UUPA 1960).

Pemerintah pusat perlu melakukan konsolidasi lintas kementerian dan kelembagaan untuk menghasilkan perencanaan nasional pemenuhan pangan berkelanjutan (*national planning for sustainable food*), dalam konteks keberlanjutan lintas generasi maupun ekologis. Perlu dilakukan realokasi APBD pemerintah daerah serta dana desa untuk melindungi dan bahkan memperluas lahan-lahan pangan di desa sekaligus bertujuan penyerapan tenaga kerja muda pertanian tersebut.

Inklusif

Dengan adanya kebijakan pertanahan yang inklusif untuk keberlanjutan pangan dan lintas generasi di era pandemi ini, diharapkan ia memiliki dampak yang meluas. Pandemi saat ini juga bisa menjadi proses degrowth dan kesempatan pemulihan alam sekaligus peningkatan kualitas manusia.

Paradigma terakhir itu menekankan bahwa kemajuan umat manusia (*human progress*) tanpa pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) adalah mungkin.

Degrowth, istilah yang menunjukkan adanya penurunan produksi dan konsumsi yang justru meningkatkan kehidupan manusia dan kondisi ekologis global hingga level lokal dalam jangka waktu singkat atau lama (*in the short and long term*) (Scheneider, Kaliis, dan Martinez-Alier 2010).

Pada usia 60 tahun UUPA 1960 ini, kita hidup di dalam usia bumi yang perlu diremajakan kembali. Kita yakin bahwa setiap krisis melahirkan kesempatan perubahan besar. Dimulai dengan kritis terhadap kapitalisasi pertanahan yang seakan tidak terbendung pada era Indonesia sekarang. Dan, inilah titik pijak mendasar agar kita terhindar dari multikrisis.

UUPA 1960 berhadapan UU Cipta Kerja dan UU Keistimewaan Yogyakarta

UUPA 1960 bervisikan Konstitusionalisme dan berhasil menerjemahkan kandungan Pancasila di dalam klausul-klausulnya. Oleh para pendiri bangsa ia dirancang sebagai pelindung sekaligus mekanisme bagi penciptaan kemakmuran rakyat dan kuatnya bangunan penguasaan tanah-air Indonesia, penguatan hak atas tanah rakyat serta perspektif keberlanjutan lingkungan. Setengah abad lebih kini, tepatnya dalam usianya ke 60 tahun, UUPA 1960 menghadapi tantangan besar dalam konteks nasional maupun daerah.

Secara nasional saat ini terdapat UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang memiliki implikasi pengaturan hubungan antara manusia dengan tanah. Terdapat 5 isu di dalamnya yang mengatur soal tanah, dan telah lahir PP untuk mengatur lebih lanjut, yakni PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; PP Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar; PP Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah; PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Logika penciptaan kesejahteraan yang dibayangkan oleh UU itu relatif berproses secara memutar: tanah dibuka untuk investasi yang secara manajerial pemerintah melonggarkan dan memudahkan perijinan terhadap investor sehingga dengan cara tersebut terjadi perluasan ekonomi dan diasumsikan

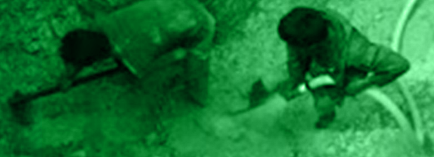
terbuka lapangan kerja yang dapat berdampak pada kesejahteraan rakyat. UU ini juga memperkenalkan rezim properti dan rezim akses atas tanah yang tidak ada di dalam UUPA 1960 bahkan bisa bertolak belakang dengannya.

Dalam konteks daerah di Yogyakarta, UUPA 1960 yang diniatkan menjadi payung bagi hukum yang mengatur masalah pertanahan, menjadi terbiaskan dengan lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarya. UU ini yang semula ditempatkan sebagai pengkhususan terhadap UU pemerintah daerah, ternyata bergulir luas mengatur permasalahan tanah. Ia tepatnya melakukan pengkhususan atau pengistimewaan pada penguatan hak atas tanah elit tradisional di Yogyakarta, dan dalam beberapa kasus telah mengakibatkan ketercerabutan hak rakyat serta menimbulkan berbagai ambivalensi di dalam birokrasi dan ketegangan hubungan antar lembaga pemerintah di daerah. UU Keistimewaan ini menimbulkan dilema-dilema bagi birokrasi pertanahan di D.I. Yogyakarta, sesuatu yang tidak mudah bahkan dirasakan menghabiskan energi dan sumber daya nasional melebihi pengurusan program-program pertanahan nasional yang ditujukan untuk rakyat.

Secara lebih rinci sejak berlakunya Peraturan Gubernur DIY Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa maka tanah desa dinyatakan sebagai Hak Milik Kasultanan atau Hak Milik Kadipaten (Pasal 7 [1]). Hal ini menyulut keresahan pemerintah dan masyarakat desa. Peraturan lanjutan sampai dengan arahan lebih teknis dalam mengadministrasi pertanahan di D.I. Yogyakarta juga telah menunjukkan gejala bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya terdapat klausul mengenai asset desa. Lebih lanjut ia diatur dalam PP Nomor 72 Tahun 2005. Tanah kas desa sebagai asset dan kekayaan desa diatur dalam pasal 69 PP tersebut. Demikian pula UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa telah mengatur masalah tanah kas desa yang merupakan tanah milik desa. Status tanah kas desa yang telah jelas diatur sebelumnya, termasuk diakomodir di dalam UUPA 1960, yang pemanfaatannya adalah untuk pembiayaan pemerintahan desa serta insentif bagi pamong desa serta penyediaan tanah publik untuk warga desa, dan ini dikuatkan dengan UU tentang Desa tersebut, terancam dianulir oleh narasi Keistimewaan oleh pemerintah daerah Yogyakarta. Sayangnya pemerintah pusat cenderung mengikuti narasi daerah tersebut daripada mengikuti narasi yang telah disediakan oleh UUPA 1960, UU Pemerintahan Daerah 2004 dan UU Desa 2014.

Produk hukum yang merupakan dokumen publik selalu ada narasi sebelumnya, dan narasi setelahnya. Sebagai pembelajar kita dididik untuk memeriksa narasi apa dan siapa yang ada di belakangnya, dan narasi apa dan siapa yang akan berdampak setelahnya. Sebagai pelaksana dalam birokrasi barangkali kita terombang-ambing dalam dilema tidak berkesudah di antara berbagai narasi di atas. Negeri ini telah menghasilkan dokumen yang berisikan kontrak sosial kita sebagai bangsa: UUD 1945. Mari menguji narasi-narasi yang berserakan dan merepresentasikan kepentingan yang bersaing itu kepada narasi utama Konsitusi kita.

REFORMA AGRARIA HIJAU DI PERKOTAAN





REFORMA AGRARIA HIJAU DI PERKOTAAN

AHMAD NASHIH LUTHFI

Pemerintah Indonesia telah menetapkan reforma agraria (RA) sebagai program strategis nasional yang langsung dimonitor oleh Presiden Joko Widodo. Akan tetapi agenda reforma agraria jarang sekali didesain untuk dilaksanakan di wilayah perkotaan.

Pemahaman utama bahwa reforma agraria adalah untuk mengatasi ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah serta memberikan hak atas tanah utamanya pada masyarakat tani, tidaklah berarti mengecilkan pentingnya penataan pertanahan di perkotaan dengan konteks permasalahannya yang kompleks.

Hal ini mengingat bahwa persentase penduduk Indonesia di perkotaan semakin meningkat. Dalam satu dekade terakhir naik 6,9%, atau dari 49,8% (2010) menjadi 56,7% (2020). Pada 2030 diperkirakan 63,4%. Lima daerah dengan jumlah populasi terbesar di perkotaan adalah DKI Jakarta (100%), Kepulauan Riau (83,3%), Jawa Barat (78,7%), DI. Yogyakarta (74,6%), Bali (70,2%) (BPS 2020).

Reforma Agraria perkotaan

Reforma agraria di perkotaan dapat diwujudkan dalam bentuk alokasi tanah pemukiman untuk kelompok rentan secara sosial-ekonomi, penataan kawasan kumuh perkotaan, konsolidasi tanah, penyediaan tanah untuk lingkungan bersih dan pengelolaan sampah publik atau komunitas yang memang benar-benar menjadi masalah utama di perkotaan.

Secara normatif, reforma agraria untuk perkotaan dan penggunaan non-pertanian telah terbuka ruangnya melalui Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Pasal 8 (b) berisi tentang redistribusi tanah untuk non-pertanian, dan Pasal 12 (b) tentang Hak Milik Bersama.

Kajian terhadap reforma agraria perkotaan juga telah dilakukan. Urgensitas reforma agraria di wilayah metropolitan berangkat dari fenomena persaingan yang tidak adil antara alokasi tanah untuk pemukiman warga mayoritas kelas bawah dengan alokasi tanah yang bersifat akumulatif dan pencadangan (l*and banking*) oleh para pengembang properti.

Penguasaan cadangan tanah di Jakarta oleh 35 perusahaan pengembang swasta saat ini seluas 35.468,06 hektar, setara dengan 53,55 persen wilayah kota Jakarta atau hampir dua kali luas Kota Depok. Diperkirakan di atas tanah tersebut dapat dibangun 1.773.402 rumah, dan menampung 7.625.630 orang atau seperempat populasi di DKI Jakarta (Winarso 2017); Winarso dan Kartiwa 2020).

Pemerintah DKI Jakarta telah dan sedang melaksanakan reforma agraria perkotaan yang desainnya dilakukan bersama dengan Universitas Indonesia (RISPRO UI 2020).

Program Pembaruan Agraria Nasional di Surakarta, sebagai contoh dari pelaksanaan reforma agraria perkotaan. Kegiatan berupa penataan aset (tanah dan bangunan) dan akses masyarakat miskin di Kampung Kragilan, Ketelan, dan Setabelan Banjarsari, Kota Surakarta (Mulyani [ed.] 2012; Mulyani 2015).

Dalam konteks sekarang penting kiranya memikirkan lebih serius reforma agraria perkotaan melalui kelembagaan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA): desain kegiatan dalam merespon permasalahan perkotaan utamanya kampung kumuh, lingkungan dan pengelolaan sampah; dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang mendukung serta memperlambat implementasinya.

Secara hipotetis faktor-faktor yang turut memengaruhi kinerja reforma agraria adalah faktor pengetahuan, kelembagaan, dan kekuasaan (Luthfi 2019). Dari sisi pengetahuan, pemahaman dan desain kegiatan reforma agraria harus menghindari klise, kontekstual dan sesuai dengan tujuan dasarnya.

Secara politik kegiatan reforma agraria sebetulnya dapat lebih bersifat *full power* sebab melibatkan kekuatan pemerintah pusat-daerah. Asalkan, kekuatan itu tidak malah menjadi kontra-reforma bagi agenda tersebut. Pemerintah juga bukan entitas yang tunggal, sehingga tantangannya secara kelembagaan adalah menjalin koordinasi produktif sehingga lahir kesepakatan dan desain bersama (*road map*).

Masyarakat juga tidak boleh tinggal diam sebab kini dibuka secara partisipatif pelaporan usulan tanah objek reforma agraria melalui website SIGTORA Kementerian ATR/BPN.

Greening agrarian reform

Dalam rapat kerja teknis reforma agraria 25 Maret 2021 yang lalu, dinyatakan bahwa salah satu tujuan reforma agaria adalah memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup. Ini dapat disebut sebagai *greening agrarian reform.*

Secara lebih luas konsep ini adalah menjadikan tanah-tanah yang dijadikan sebagai objek reforma agraria tidak melulu "dikapitalisasi" secara ekonomi, namun mengedepankan peran dan fungsi ekologisnya secara berkelanjutan.

Tidak tepat misalnya tanah yang telah diberikan kemudian dijadikan lahan ekstraktif seperti pertambangan, perkebunan monokultur, atau industri yang polutif yang kesemuanya merusak ekosistem. Perspektif lingkungan dan ekologis menjadi filter yang berada di garda depan dan bukan ditempatkan sebagai dampak atau resultan.

Menghijaukan reforma agraria dapat diwujudkan dalam bentuk penyelesaian permasalahan lingkungan di perkotaan, di antaranya adalah masalah sampah. Ia menjadi masalah publik lintas spasial dan kelompok. Masalah sampah memiliki dampak turunan seperti kesehatan, disfungsi drainase dan aliran sungai, banjir yang mengakibatkan kerugian besar, hilangnya keindahan dan kenyamanan. Masalah itu dapat mengarah pada keresahan sosial yang meluas.

Menumpuknya sampah disebabkan ketidakseimbangan antara populasi tinggi sebagai produsen sampah dengan kemampuan dan kemauan mereka mengelolanya sejak dari rumah tangga, ditambah dengan sampah pabrik yang massif. Suburnya kebiasaan keliru mengumpulkan dan membuang sampah sembarangan tanpa adanya pemilahan dan pengelolaan (*low of environmental literacy and waste management*), serta minimnya ketersediaan tanah dan ruang pengolahan alami (*composting*), menjadi faktor utama.

Jika di desa masih ada tanah untuk dijadikan lobang sampah (*jogangan*), tidak demikian halnya di kota. Daur perjalanan sampah dari rumah tangga hingga

tempat pembuangan akhir melintasi wilayah administratif dan keruangan. Singkatnya, permasalahan sampah bersifat individual dan struktural.

UU No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah sebetulnya memerintahkan agar pemerintah daerah memiliki Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) serta melarang penimbunan sampah secara terbuka (*open dumping*). Lagi-lagi problemnya adalah ketersediaan tanah pengolahan.

GTRA perlu mengambil peran dalam menghadapi masalah tersebut. Penyediaan tanah untuk pengelolaan lingkungan dapat diperoleh dari tanah terlantar yang telah diidentifikasi Kementerian ATR/BPN, atau dari sumber-sumber lain. Sampai dengan 2021 terdapat 5217 bidang tanah terlantar di Indonesia (Direktorat Jenderal Penataan Agraria 2021).

Pemberian hak atas tanah untuk pengelolaan sampah dapat diberikan dalam bentuk hak milik bersama kepada badan usaha komunitas, koperasi, yayasan sosial, atau BUMDes, disertai dengan pemberdayaan melalui kegiatan reforma akses yakni permodalan, pendampingan, dan keterampilan pengolahan. Sampah akan dapat menjadi sumber pendapatan tambahan bagi masyarakat.

Dengan dikembangkan Kerjasama Pemerintah Badan Usaha Masyarakat (KPBUM), diharapkan sistem penataan agraria dapat berkelanjutan. Diperlukan persebaran Tempat Penampungan Sementara (TPS) di berbagai kampung, dukuh atau bahkan RT. Pemilahan dan pengolahan dapat dilakukan di level TPS (menengah). Perjalanan sampah dapat diurai sampai di situ sehingga tidak menumpuk hingga Tempat Pembuangan Akhir (TPA).

Melalui kelembagaan GTRA sebagai lembaga lintas-sektor yang dipimpin oleh kepala daerah dengan pelaksana harian dari kantor pertanahan serta dengan dukungan SKPD yang ada, maka penyediaan tanah serta penataan akses untuk pengelolaan sampah idealnya dapat mudah dilakukan.

KETERANGAN SUMBER TULISAN





KETERANGAN SUMBER TULISAN

1. Darmanto dan Ahmad Nashih Luthfi (2012), "Reklamasi dan Penguasaan Tanah Pasca Tambang di Bangka", *Jurnal Politika*, Vol. 1

2. Ahmad Nashih Luthfi dan Surya Saluang (2015), "Masa depan anak muda pertanian di tengah liberalisasi pertanahan", BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, 1 (1)

3. Ahmad Nashih Luthfi (2019), "Tanah dan Kewarganegaraan: Diskriminasi Ruang Hidup dan Identitas Warga Tionghoa", *Jurnal Prisma,* 3 (39)

4. Ahmad Nashih Luthfi (2020), "Permasalahan Pertanahan pada Dekade Awal Orde Baru", pernah terbit sebagai pengantar penyunting dalam Tim Penelitian Masalah Pertanahan, *Masalah Pertanahan Di Indonesia (Laporan lnterim Menteri Negara Ekuin/Ketua Bappenas dan Menteri Negara Riset Republik lndonesia),* STPN Press

5. Ahmad Nashih Luthfi (2020), "UUPA 1960 Menghadapi Multikrisis", *Jawa Pos*, 25 September, ditulis ulang dengan beberapa penambahan

6. Ahmad Nashih Luthfi (2020), Dekolonisasi Pengetahuan dan Munculnya Studi Agraria Kritis di Indonesia, adalah versi bahasa Indonesia dari artikel yang pernah terbit sebagai "Decolonizing Agrarian Knowledge and the Emergence of Indonesian Critical Agrarian Studies", *Lembaran Sejarah,* 16 (2)

7. Ahmad Nashih Luthfi (2021), "Reforma Agraria Hijau di Perkotaan", *Kompas*, 29 Maret 2021


BIODATA EDITOR DAN PENULIS



BIODATA EDITOR DAN PENULIS

Ahmad Nashih Luthfi adalah dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penulis dapat dihubungi di: anasluthfi@stpn.ac.id

Surya Saluang adalah peneliti di Sajogyo Institute dan kini sedang menjalani studi S2 di STF Driyarkara, Jakarta. Penulis dapat dihubungi di: saluangbaru@gmail.com

Darmanto memperoleh Ph.D dari Universitas Leiden di bidang Antropologi. Penulis dapat dihubungi di: d.darmanto@fsw.leidenuniv.nl



PUSLITBANG ATR/BPN PRESS
2021



BUNGA RAMPAI POLITIK DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN

Ahmad Nashih Luthfi (ed.)

Politik dan kebijakan pertanahan, frase yang mengarahkan kita pada pertanyaan apa dan oleh siapa yang dimaksud dengan praktik politik pertanahan serta untuk siapa kebijakan pertanahan itu. Buku bunga rampai ini menyajikan tujuh artikel yang berupaya menempatkan isu-isu pertanahan dalam bingkai politik dalam pengertian kekuasaan (*power*) atas sumber-sumber agraria atau pertanahan. Kekuasaan di sini diartikan baik sebagai penguasaan terhadap pihak lain (*as power over*) maupun kekuasaan sebagai relasi (*power as relation*) yang lahir dari hubungan keagrariaan.

Buku bunga rampai ini menyajikan proses dekolonisasi politik-pengetahuan dan lahirnya studi agraria kritis; politik pertanahan awal Orde Baru; penguasaan dan kebijakan tanah pasca tambang di pulau Bangka; himpitan politik identitas kewargaan dan kelas dalam kebijakan pertanahan; anak muda pertanian di hadapan kebijakan liberalisasi pertanahan; UUPA 1960 sebagai produk politik pertanahan era lampau yang menghadapi kondisi multikrisis di era sekarang; dan kebijakan agraria perkotaan dalam perspektif lingkungan.